

102/9/A/2005

WYROK

z dnia 24 października 2005 r.

Sygn. akt P 13/04*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Marian Grzybowski – przewodniczący

Wiesław Johann

Marek Mazurkiewicz – sprawozdawca

Marian Zdyb

Bohdan Zdziennicki,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 24 października 2005 r., pytania prawnego Sądu Apelacyjnego w Katowicach o zbadanie: czy art. 15 ust. 5 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. Nr 162, poz. 1118 ze zm.) w zakresie, w jakim dotyczy ustalenia wysokości świadczeń osób, od których składka na ubezpieczenie społeczne była pobierana bez zastosowania ograniczenia określonego przepisem art. 19 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. Nr 137, poz. 887 ze zm.), jest zgodny:

- z art. 2 Konstytucji, odwołującym się do zasad państwa prawa w zakresie, w jakim pogarsza on warunki ustalania wysokości emerytur i rent osób, które nabyły prawo do nich na podstawie dotychczasowych przepisów,
- z art. 2 Konstytucji w zakresie, w jakim wyznaje on zasadę sprawiedliwości społecznej za urzeczywistnianą w Rzeczypospolitej Polskiej,
- z art. 32 ust. 1 Konstytucji, statującym zasadę równości wszystkich obywateli wobec prawa,

o r z e k a:

Art. 15 ust. 5 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2004 r. Nr 39, poz. 353, Nr 64, poz. 593, Nr 99, poz. 1001, Nr 120, poz. 1252, Nr 121, poz. 1264, Nr 144, poz. 1530, Nr 191, poz. 1954, Nr 210, poz. 2135 i Nr 236, poz. 2355 oraz z 2005 r. Nr 167, poz. 1397 i Nr 169, poz. 1421) jest zgodny z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE:

I

* Sentencja została ogłoszona dnia 31 października 2005 r. w Dz. U. Nr 216, poz. 1833.

1. Sąd Apelacyjny w Katowicach Wydział III Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, rozpoznając sprawę (sygn. akt III AUa 217/03) z powództwa Haliny P. przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych oddział w Zabrze (ZUS) postanowił zwrócić się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym, czy art. 15 ust. 5 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. Nr 162, poz. 1118 ze zm., tekst jednolity z 2004 r. Nr 39, poz. 353 ze zm.; dalej: ustawa FUS), w zakresie, w jakim dotyczy ustalenia wysokości świadczeń osób, od których składka na ubezpieczenie społeczne była pobierana bez zastosowania ograniczenia, określonego przepisem art. 19 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. Nr 137, poz. 887 ze zm.; dalej: ustawa SUS) jest zgodny:

– z art. 2 Konstytucji, odwołującym się do zasad państwa prawa w zakresie, w jakim pogarsza on warunki ustalania wysokości emerytur i rent osób, które nabyły prawo do nich na podstawie dotychczasowych przepisów oraz w zakresie, w jakim wyznaje on zasadę sprawiedliwości społecznej,

– z art. 32 ust. 1 Konstytucji, statuującym zasadę równości wszystkich obywateli wobec prawa.

Pytanie prawne zostało sformułowane na tle następującego stanu faktycznego. Ubezpieczona Halina P. wystąpiła do ZUS z żądaniem przeliczenia pobieranej przez nią od 1981 roku renty rodzinnej z przywróceniem wskaźnika wysokości podstawy wymiaru (dalej: WWPW) świadczenia w wysokości 498,77% w miejsce obowiązującego od 1992 r. wskaźnika wynoszącego 250%. Ograniczenie WWPW do 250% i wynikające z tego obniżenie świadczenia zostało wprowadzone przepisem art. 7 ust. 6 ustawy z dnia 17 października 1991 r. o rewaloryzacji emerytur i rent, o zasadach ustalania emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 104, poz. 450 ze zm.; dalej: ustawa z 1991 r.) i utrzymane przez kwestionowany przepis art. 15 ust. 5 ustawy FUS.

Wniosek Haliny P. został załatwiony odmownie przez organ rentowy, zaś jej odwołanie zostało oddalone przez Sąd Okręgowy Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Gliwicach. Sąd Apelacyjny, do którego zwróciła się ubezpieczona z apelacją od wyroku Sądu Okręgowego wystąpił w niniejszej sprawie z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego.

W uzasadnieniu pytania prawnego Sąd przypomniał, że orzeczeniem z 11 lutego 1992 r. (sygn. K. 14/91, OTK w 1992 r., cz. I, poz. 7) Trybunał Konstytucyjny orzekł, że wprowadzone przez art. 7 ust. 6 ustawy z 1991 r. ograniczenie wskaźnika wysokości wymiaru podstawy świadczenia (WWPW) do 250% jest niekonstytucyjne. Sąd zwrócił uwagę, że orzeczenie to zostało później odrzucone przez Sejm i w związku z tym nie wywołało skutków prawnych, a zakwestionowany przez Trybunał przepis został powtórzony w obecnie obowiązującej ustawie o FUS, jako jej art. 15 ust. 5.

Państwo prawa, zdaniem Sądu zadającego pytanie prawne, powinno ugruntowywać w obywatelu przekonanie, że skutkiem opłacania składek na ubezpieczenie społeczne przez odpowiednio długi okres jest uzyskanie odpowiednio wyższego świadczenia emerytalnego bądź rentowego. Takiego przekonania nie burzy uwzględnienie przez ustawodawcę w przepisach zasady solidarności społecznej, wyrażającej się w braku bezpośredniego przełożenia składek na ubezpieczenie ze względu na konieczność zapewnienia świadczeń również osobom odprowadzającym relatywnie niskie składki czy też legitymującym się niewystarczającym okresem ubezpieczenia a aktualnie niezdolnym do pracy. Brak jakiegokolwiek korelacji między składkami a wypłacanym świadczeniem stanowi, zdaniem Sądu pytającego, naruszenie zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji).

Jak wskazuje Sąd, obecnie ograniczenie świadczeń znajduje swoje uzasadnienie w analogicznym ograniczeniu wysokości pobieranych składek, zgodnie z art. 19 ust. 1 i 3

ustawy SUS, do trzydziestokrotności prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej na dany rok kalendarzowy, określonego w ustawie budżetowej, jednak w dalszym ciągu nie ma uzasadnienia dla obniżania WWPW dla osób, których okresy składkowe przypadły na okres przed wejściem w życie tej ustawy.

Sąd Apelacyjny w Katowicach stwierdził, że państwo realizując zasadę solidarności społecznej, może spłaszczyć wysokość świadczeń emerytalno-rentowych, jednak proces taki powinien podlegać stosownym ograniczeniom, a wysokość świadczenia powinna choćby w przybliżeniu odzwierciedlać wysokość osobistego wkładu (udziału) świadczeniobiorcy w gromadzenie funduszu ubezpieczeniowego, a przynajmniej zachowywać należne proporcje wkładu do świadczenia.

Konieczność wprowadzenia reformy systemu emerytalno-rentowego nie powinna, zdaniem Sądu, wpływać na sposób ustalania świadczeń w chwili obecnej, zgodnie z regułami art. 19 ustawy SUS, wobec osób, co do których składkę odprowadzano w większej wysokości. Brak korelacji między wysokością odprowadzanych składek na ubezpieczenie społeczne a wysokością świadczenia (z pominięciem okresu opłacania składek) w przypadku osób objętych ograniczeniem WWPW do 250% jest, zdaniem Sądu, niezgodne z zasadą równości obywateli wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji). Obywatele legitymujący się takim samym okresem ubezpieczenia mają prawo oczekiwać, że wysokość ich świadczeń będzie zróżnicowana proporcjonalnie do WWPW, czyli będzie pochodną od wysokości pobranych składek we wskazanym okresie czasu, co w praktyce, ze względu na przepis art. 15 ust. 5 ustawy FUS, nie ma miejsca.

2. Prokurator Generalny w piśmie z 7 stycznia 2005 r. wniósł o stwierdzenie, że przepis art. 15 ust. 5 ustawy z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w zakresie, w jakim dotyczy ustalenia wysokości świadczeń osób, od których składka na ubezpieczenie społeczne była pobierana bez zastosowania ograniczenia, określonego przepisem art. 19 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. Nr 137, poz. 887 ze zm.), jest zgodny z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Prokurator Generalny stwierdził, że zmiana stanu prawnego, jaka nastąpiła od 1992 r. ma zasadnicze znaczenie dla oceny konstytucyjności kwestionowanego przepisu. Ustawa FUS była jednym z filarów nowego, zasadniczo odmiennego systemu ubezpieczeń społecznych, który znajduje swoje oparcie w wartościach i normach konstytucyjnych. Obecnie Fundusz Ubezpieczeń Społecznych jest, mimo znaczących dotacji i pożyczek z budżetu państwa, instytucją w założeniu samowystarczalną. W zasadniczy sposób jest to regulacja odmienna od wcześniejszego systemu finansowania ubezpieczeń społecznych bezpośrednio z budżetu państwa. Nie można więc dopatrywać się relewantności między ubezpieczonymi uprzednio i obecnie, a w związku z tym naruszenia art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Jest oczywiste, że art. 2 Konstytucji nakazuje ochronę praw nabytych, jednak zdaniem Prokuratora Generalnego, nie doszło w niniejszym przypadku do zmniejszenia świadczenia jeśli chodzi o jego faktyczną wysokość, a jedynie w toku przeprowadzanej waloryzacji nie było ono podwyższane zgodnie z oczekiwaniami zainteresowanej, spodziewającej się wzrostu pobieranej renty rodzinnej bez żadnych ograniczeń WWPW.

Prokurator Generalny zwrócił ponadto uwagę, że już ustawa z 1991 r., prowadząc do przywrócenia racjonalności i wydolności (w owym czasie) systemu ubezpieczeń społecznych, została uznana za dopuszczalną konstytucyjnie. Prowadziła ona bowiem do racjonalnego modyfikowania prawa nabytego, przy zachowaniu jego treści i sensu. Nie doszło więc w niniejszej sprawie do naruszenia art. 2 Konstytucji.

Prokurator Generalny odniósł się również do naruszenia zasady proporcjonalności,

który to zarzut, jego zdaniem, również jest nieuzasadniony. Ponieważ poprzednio obowiązujący system emerytalno-rentowy miał charakter w istocie zabezpieczeniowy a wypłaty – z reguły przekraczające dochód uzyskiwany ze składek – były wykonywane z budżetu państwa, to nie można uznać, że owa nieproporcjonalność prowadziła do naruszenia Konstytucji, tym bardziej, że składki nie obciążały wówczas pracowników, a świadczenia emerytalne i rentowe nie podlegały waloryzacji.

3. Marszałek Sejmu w piśmie z 10 maja 2005 r. przedstawił w imieniu Sejmu stanowisko, że art. 15 ust. 5 ustawy z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w zakresie, w jakim dotyczy ustalenia wysokości świadczeń osób, od których składka na ubezpieczenie społeczne była pobierana bez zastosowania ograniczenia, określonego przepisem art. 19 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. Nr 137, poz. 887 ze zm.), jest zgodny z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Zdaniem Marszałka Sejmu, argumentacja Sądu Apelacyjnego w Katowicach, oparta jest w znacznej mierze na fragmentach uzasadnienia orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. K. 14/91, i stwierdzeniu że treść art. 15 ust. 5 ustawy FUS jest taka sama jak treść uznanego wówczas za niekonstytucyjny art. 7 ust. 6 ustawy z 1991 r. Nie może być ona traktowana w obecnym stanie prawnym jako wiążąca nie tylko dlatego, że orzeczenie to zgodnie z obowiązującymi wówczas przepisami konstytucyjnymi zostało przez Sejm odrzucone. Przede wszystkim w uprzednim i obecnym stanie konstytucyjnym inaczej są uregulowane ustrojowe reguły zabezpieczenia społecznego. W przepisach Konstytucji z 22 lipca 1952 r. ustawodawca zobowiązany był do coraz pełniejszego urzeczywistniania prawa do pomocy w razie choroby lub niezdolności do pracy poprzez m.in. rozwój ubezpieczenia społecznego (art. 70). Obecnie obowiązek ustawowego zagwarantowania zabezpieczenia społecznego został przeniesiony na ustawodawcę bez narzucania mu szczególnych rozwiązań w tym zakresie (art. 67 Konstytucji z 1997 r.). Nadto Marszałek Sejmu zauważył, że zaskarżony przepis jest elementem szerokiej reformy systemu zabezpieczenia społecznego, która dostosowywała możliwości państwa w tym zakresie do zmieniającej się sytuacji społeczno-gospodarczej – konieczności zabezpieczenia adekwatnych środków finansowych dla realizacji konstytucyjnych praw socjalnych i jednocześnie stworzenia warunków do dalszego rozwoju gospodarczego. Ubezpieczony musi się więc liczyć z tym, że w warunkach recesji gospodarczej i niekorzystnego trendu demograficznego państwo może być zmuszone do zmian w sposobie redystrybucji wpływów ze składek ubezpieczeniowych nie zawsze zgodnie z oczekiwaniami beneficjentów systemu.

Jak podkreślił w swoim stanowisku Marszałek Sejmu, zasada ochrony praw nabytych chroni wyłącznie oczekiwania usprawiedliwione i racjonalne, zaś jednostka musi się liczyć z tym, że zmiana warunków społecznych i gospodarczych może wymagać zmian regulacji prawnych, również takich, które znoszą lub ograniczają istniejące prawa podmiotowe.

4. Prezes Rady Ministrów pismem z 12 lipca 2005 r., udzielając odpowiedzi o skutki wiążące się z nakładami finansowymi nie przewidzianymi w ustawach, o których mowa w art. 43 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, stwierdził, że ewentualne stwierdzenie niezgodności art. 15 ust. 5 ustawy FUS spowodowałoby roczny wzrost wydatków na emerytury i renty o około 1,7 mld złotych i dotyczyłoby ok. 296 tys. świadczeń (przy czym wydatki te miałyby charakter wieloletni). Wskazał ponadto, że ze względu na deficyt Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, świadczenia te musiałyby być zrealizowane poprzez dalsze zadłużanie się FUS w bankach, bądź dotacje budżetowe i

powodować wzrost deficytu budżetu państwa. Podkreślił, że wyrok Trybunału Konstytucyjnego może wywoływać istotne skutki finansowe nieprzewidziane w ustawach, o których mowa w art. 43 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

II

Na rozprawę 24 października 2005 r. nie stawili się, mimo prawidłowego zawiadomienia: przedstawiciel Sądu zadającego pytanie prawne oraz Sejmu. Udział organu, który wydał akt normatywny objęty wnioskiem, w rozprawie przed Trybunałem Konstytucyjnym jest obowiązkowy (art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym; Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), jednakże niedopełnienie tego obowiązku nie uniemożliwia przeprowadzenia rozprawy (art. 60 ust. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym). Trybunał Konstytucyjny uznając, że zachodzi szczególna sytuacja (Sejm V kadencji nie wybrał jeszcze Marszałka, który mógłby delegować na rozprawę swojego przedstawiciela), postanowił kontynuować rozprawę, gdyż jego pisemne stanowisko w sprawie przekazane zostało Trybunałowi Konstytucyjnemu oraz pozostałym uczestnikom postępowania.

Wobec braku wniosków formalnych ze strony obecnego na rozprawie przedstawiciela Prokuratora Generalnego, sędzia sprawozdawca przedstawił treść i główne motywy pytania prawnego skierowanego przez Sąd Apelacyjny w Katowicach do Trybunału Konstytucyjnego oraz treść pisemnego stanowiska Marszałka Sejmu w sprawie.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Pytanie prawne Sądu odnosi się wprost do oceny konstytucyjności wskazanego przepisu ustawy FUS w odniesieniu do uprawnień wdowy do renty rodzinnej, która to uprawnienie nabyła w 1981 r. na podstawie przepisów ustawy z dnia 21 stycznia 1968 r. o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (Dz. U. Nr 3, poz. 6 ze zm.; dalej: ustawa z 1968 r.).

Zagadnieniem kluczowym w rozpatrywanej sprawie jest w istocie, w odniesieniu do uprawnienia wdowy do renty rodzinnej, zagadnienie ogólniejsze: w jaki sposób i w jakim zakresie – w toku transformacji polskiego systemu emerytalnego – przepisy Konstytucji mogą chronić i chronią uprawnienia emerytalno-rentowe osób, które prawo do świadczeń nabyły na podstawie przepisów opartych na starym modelu bieżącej repartycji składek ubezpieczeniowych poprzez budżet państwa i prawo to realizują aktualnie, w nowym systemie ubezpieczeń społecznych, opartym na ustrojowym modelu finansowania świadczeń na rzecz uprawnionych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, tworzonego ze składek ubezpieczonych i przy zastosowaniu rachunku ubezpieczeniowego z uwzględnieniem bieżącej waloryzacji tych świadczeń.

2. Stan faktyczny w niniejszej sprawie jest następujący.

Halina P. uzyskała świadczenie w postaci renty rodzinnej na podstawie decyzji ZUS z 21 lipca 1981 r., wydanej na podstawie ówczesnie obowiązującej ustawy z 1968 r. Zgodnie z ówczesnie obowiązującymi przepisami organ rentowy wyliczył, na podstawie przeciętnego miesięcznego zarobku zmarłego męża Haliny P., z 24 wybranych, następujących po sobie miesięcy, rentę rodzinną, której wskaźnik wysokości podstawy wymiaru świadczenia (WWPW) był na poziomie 498,77%. Rentę tę pobierała w wysokości nominalnej, ustalonej przez ZUS. Sposób wyliczania świadczenia nie uległ

zmianie po uchwaleniu ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (Dz. U. Nr 40, poz. 267). Decyzją z 1 maja 1992 r. organ rentowy, waloryzując rentę uprawnionej, ograniczył WWPW dla renty Haliny P. do 250%, zgodnie z dyspozycją art. 7 ust. 6 ustawy z 1991 r., czego zainteresowana nie kwestionowała, uznając to za bezprzedmiotowe z uwagi na odrzucenie przez Sejm orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. K. 14/91 z 11 lutego 1992 r. (por. wyjaśnienia z protokołu rozprawy apelacyjnej 9 czerwca 2004 r.). Po wejściu w życie ustawy FUS, w wyniku korespondencji z Biurem Rzecznika Praw Obywatelskich, Halina P. wystąpiła do ZUS 27 lipca 2004 r. o dokonanie waloryzacji świadczenia na podstawie art. 17 i 19 ustawy z 1991 r., a także o jego podwyższenie do wysokości wynikającej z WWPW równego 498,77%. Po uzyskaniu odmownych wyjaśnień ZUS, zainteresowana wystąpiła do Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z roszczeniem o zobligowanie organu rentowego do ponownego przeliczenia przysługującego jej świadczenia według wskaźnika WWPW w wysokości 498,77% oraz wyrównania za okres od 1 stycznia 1992 r., czyli od wejścia w życie art. 7 ust. 6 ustawy z 1991 r. Roszczenie swoje Halina P. oparła na przepisach art. 2, art. 32, art. 64 i art. 77 Konstytucji, uznając, że przepisy te stosuje się bezpośrednio.

Sąd pierwszej instancji oddalił odwołanie od decyzji ZUS, zaś Sąd Apelacyjny zwrócił się w niniejszej sprawie z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego.

3. Ustawa z 1968 r., na podstawie której Halinie P. przyznano rentę rodzinną, stanowiła w art. 17 ust. 1, że: „Podstawę wymiaru emerytury lub renty stanowi przeciętny miesięczny zarobek z okresu: 1) ostatnich 12 miesięcy zatrudnienia albo 2) kolejnych 24 miesięcy zatrudnienia dowolnie wybranych przez zainteresowanego z ostatnich 12 lat zatrudnienia”.

Wysokość emerytury była określona w art. 18 ustawy z 1968 r., a wysokość renty rodzinnej dla 1 osoby (wdowy) określał art. 38 tej ustawy. Ustawa nie przewidywała ograniczenia wskaźnika WWPW, ale także nie przewidywała waloryzacji świadczeń.

System ten został zasadniczo utrzymany również po wejściu w życie ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (Dz. U. Nr 40, poz. 267 ze zm.; dalej: ustawa z 1982 r.), która w art. 44 ust. 1 stanowiła, że: „Renta rodzinna dla 1 osoby wynosi miesięcznie 85% podstawy jej wymiaru do kwoty 3000 zł oraz 50% nadwyżki ponad tę kwotę”.

Ustawa z dnia 24 maja 1990 r. o zmianie niektórych przepisów o zaopatrzeniu emerytalnym (Dz. U. Nr 36, poz. 206 ze zm.) dokonała nowelizacji ustawy z 1982 r., stanowiąc m.in.:

„Art. 16

1. Podstawę wymiaru emerytury i renty stanowi przeciętne wynagrodzenie wypłacone pracownikowi za okres, o którym mowa w ust. 2, zwaloryzowane w sposób określony w ust. 3 i 4.

2. Do ustalenia podstawy wymiaru emerytury i renty przyjmuje się, z zastrzeżeniem art. 16¹, wynagrodzenie wypłacone pracownikowi za okres:

1) ostatnich czterech kwartałów kalendarzowych albo

2) kolejnych 3 lat kalendarzowych wybranych przez zainteresowanego z ostatnich 12 lat kalendarzowych,

licząc wstecz od roku (kwartału), w którym zgłoszono wniosek o emeryturę lub rentę.

3. Ustala się kwotę wynagrodzenia wypłaconego pracownikowi za okres każdego roku kalendarzowego (każdego kwartału kalendarzowego) oraz stosunek tej kwoty do kwoty rocznej (kwartalnej) przeciętnego wynagrodzenia, ogłoszonej za dany rok

kalendaryzowy (kwartał kalendarzowy), wyrażając go w procentach z zaokrągleniem do setnych części procentu. Średnia arytmetyczna tych procentów stanowi wskaźnik wysokości wynagrodzenia pracownika.

4. Zwaloryzowane przeciętne wynagrodzenie pracownika otrzymuje się, mnożąc kwotę przewidywanego przeciętnego wynagrodzenia, stanowiącą podstawę ostatniej waloryzacji poprzedzającej kwartał, w którym zgłoszono wniosek o emeryturę lub rentę, przez wskaźnik wysokości wynagrodzenia pracownika”.

Stanowiło to odstępstwo od dotychczasowej zasady nominalizmu świadczeń i zapowiedź przejścia na nowy system, przyjmujący jako zasadę waloryzację emerytur i rent.

4. Od wejścia w życie ustawy z 17 października 1991 r., tj. od 1992 r., zostały wprowadzone nowe zasady ustalania okresu zatrudnienia wymaganego do uzyskania emerytury lub renty, a mianowicie:

- okres składkowy (tj. okres, za który opłacane były składki, do którego zalicza się również okresy czynnej służby wojskowej, a także jej równorzędnych i zastępczych form oraz pobierania zasiłku macierzyńskiego),

- okres nieskładkowy (tj. okres zwolnienia z opłacania ze składek z powodu pobierania zasiłku chorobowego, opiekuńczego i chorobowego, okresy po ustaniu zatrudnienia, za które zgodnie z kodeksem pracy otrzymano odszkodowanie, nauki w szkole wyższej pod warunkiem jej ukończenia, etc.) – do wysokości 1/3 okresu składkowego,

- okres pracy w gospodarstwie rolnym (traktowany jako składkowy), w sytuacji gdy ubezpieczonemu brak było wymaganego okresu do uzyskania świadczenia emerytalnego bądź rentowego.

Podstawę wymiaru świadczenia w ramach tzw. systemu wygasającego, stanowiła przeciętna, zwaloryzowana kwota, która stanowiła podstawę wymiaru składek z wybranego przez zainteresowanego okresu. W tym przypadku brano pod uwagę, jako podstawę wymiaru, 10 kolejnych lat kalendarzowych, wybranych przez zainteresowanego (czyli najkorzystniejszych do dokonania wyliczeń) z ostatnich 20 lat. System ten nie obejmował swoim zakresem świadczeń przyznawanych na odrębnych, znacznie korzystniejszych zasadach, dotyczących np. górników czy pracowników kolejowych.

Emerytura składała się z dwóch części. Pierwsza, tzw. socjalna, stanowiła 24% kwoty bazowej, tj. przeciętnego wynagrodzenia w kraju, stanowiącego podstawę ostatniej waloryzacji emerytur i rent.

Druga część emerytury, tzw. składkowa, była obliczana od własnego indywidualnego wynagrodzenia (dochodu), nazywanego podstawą wymiaru, w procencie zależnym od łącznej długości posiadanego przez ubezpieczonego stażu emerytalnego. Według ustawy naliczało się do emerytury po 1,3% podstawy wymiaru za każdy rok okresów składkowych oraz po 0,7% za każdy rok okresów nieskładkowych.

Podstawę wymiaru emerytury stanowiła przeciętna zwaloryzowana kwota wynagrodzenia lub dochodu, od której wymierzono składki na ubezpieczenie społeczne z określonej liczby kolejnych lat kalendarzowych, wybranych przez zainteresowanego z ustawowo wyznaczonego okresu przed złożeniem wniosku o ustalenie prawa do świadczenia. Liczba lat, z których brało się wynagrodzenie za podstawę i okres, na który one musiały przypadać, w wyjściowym 1992 r. wynosiła 3 lata z ostatnich 12 lat kalendarzowych, zaś poczynając od 1993 r., wzrastała o 1 z każdym nowym rokiem, by docelowo osiągnąć 10 kolejnych lat kalendarzowych z ostatnich 20 lat kalendarzowych, jeżeli wniosek o świadczenie został zgłoszony po dniu 31 grudnia 1999 r.

Ta właśnie średnia stanowiła tzw. indywidualny wskaźnik wysokości podstawy

wymiaru. Ustawa ograniczyła wysokość tego wskaźnika do 250%.

Iloczyn kwoty bazowej i indywidualnego wskaźnika wymiaru stanowił podstawę wymiaru świadczenia.

Renta rodzinna przysługuje w razie śmierci żywiciela pozostałym po nim członkom rodziny. Renta rodzinna stanowiła jedno łączne świadczenie dla wszystkich uprawnionych. Wdowie przysługiwała renta rodzinna, gdy wychowywała co najmniej jedno z dzieci (wnuków lub rodzeństwa) uprawnionych do renty, które nie osiągnęły 16 roku życia, w razie ich uczęszczania do szkoły — do 18 lat lub też, gdy opiekowała się dzieckiem całkowicie niezdolnym do pracy, uprawnionym do renty rodzinnej. Natomiast prawo do renty posiadała, gdy osiągnęła wiek 50 lat lub była niezdolna do pracy w chwili śmierci małżonka, a ponadto w chwili śmierci męża miała ustalone wyrokiem lub ugodą sądową prawo do alimentów.

Renta rodzinna przysługiwała uprawnionym: 1) jeśli pracownik w chwili śmierci był zatrudniony i 2) jeśli posiadał okres składkowy wraz z nieskładkowym nie krótszy niż wymagany do uzyskania renty oraz wówczas, jeżeli w chwili śmierci posiadał ustalone prawo do emerytury lub renty albo spełniał warunki wymagane do uzyskania emerytury lub renty.

Osoby, którym w dniu wejścia w życie ustawy z 17 października 1991 r. o rewaloryzacji emerytur i rent przysługiwały emerytury lub renty przyznane na podstawie przepisów dotychczasowych, zachowały prawo do tych świadczeń z tym zastrzeżeniem, że świadczenia podlegały rewaloryzacji polegającej na obliczeniu ich na nowo według zasad określonych w tej ustawie. Rewaloryzacji dokonano z urzędu. Podstawę wymiaru emerytury lub renty inwalidzkiej dla osoby, która wcześniej miała ustalone prawo do któregoś z tych świadczeń stanowiły: 1) dotychczasowa podstawa wymiaru świadczenia, ale w kwocie nie większej niż 250% kwoty bazowej (tj. 1700000 zł x 2,5); albo 2) podstawa wymiaru ustalona od początku według zasad wprowadzonych przez ustawę z 17 października 1991 r.

Wysokość emerytury została przeliczona według takiego samego schematu, według którego liczyło się świadczenie nowo przyznawane, tj. składała się z części stałej (24% kwoty bazowej) i części indywidualnej podstawy wymiaru. Cały posiadany staż ubezpieczeniowy przeliczony był wskaźnikiem 1,3% podstawy wymiaru, składający się z okresów zatrudnienia, okresów równorzędnych i zaliczalnych, a więc bez dokonywania weryfikacji tych okresów z punktu widzenia podziału na okresy składkowe i nieskładkowe. Wysokość świadczeń, które ustalone zostały przy zastosowaniu WWPW wyższego niż 250%, była ustalana ponownie przy zastosowaniu tego maksymalnego wskaźnika.

Emeryt lub rencista, którego świadczenie zrewaloryzowano w myśl wyżej omówionych zasad, mógł zgłosić wniosek o ponowne obliczenie jego wysokości od podstawy wymiaru ustalonej na zasadach określonych w ustawie z 17 października 1991 r., tj. z okresu kolejnych 3 lat kalendarzowych wybranych z ostatnich 12 lat kalendarzowych, licząc wstecz od roku, w którym zgłosił wniosek o przyznanie emerytury lub renty inwalidzkiej. W przypadku renty rodzinnej okres ten liczył się wstecz od roku, w którym zmarł pracownik, po którym rentę przyznano (art. 33 ust. 1).

Ustawa zezwoliła zatem emerytom i rencistom, którym przy ustalaniu podstawy wymiaru świadczenia uwzględniono zarobki z okresu ostatnich 12 miesięcy zatrudnienia i dokonano im w 1990 r. rewaloryzacji z urzędu za pomocą wskaźnika wysokości podstawy, obliczonego od tych zarobków, na wskazanie trzech kolejnych lat zatrudnienia, w których ich zarobek miał najkorzystniejszą relację do przeciętnego zarobku w kraju i obliczenie nowego wskaźnika wysokości podstawy, nie wyższego jednak niż 250%, za pomocą którego ustalić powinno się nową, zrewaloryzowaną podstawę. Od tej podstawy wyliczano wysokość świadczenia. Jeżeli więc wniosek był zgłoszony do 31 grudnia 1992 r.

podwyższenie świadczenia nastąpiło od 1 listopada 1991 r.

5. Ustawami z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z FUS, i z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, 1 stycznia 1999 r. wprowadzono kolejną zasadniczą reformę emerytalną. Polega ona na odejściu od modelu emerytalnego repartycyjnego, funkcjonującego w Polsce od czasów zaborów. Zreformowany system emerytalny składa się z 3 elementów, nazywanych również filarami, przy czym:

– I filar – finansowany składką na ubezpieczenie emerytalne i rentowe, zapewnia powszechną emeryturę w wysokości zależnej od uzyskiwanych indywidualnych oszczędności składek na ubezpieczenie, przy zachowaniu prawa do renty rodzinnej i w razie niezdolności do pracy renty inwalidzkiej o charakterze ubezpieczeniowym. Ma tu nadal zastosowanie ograniczenie WWPW do 250%,

– II filar – oparty na przymusie oszczędzania na starość w prywatnym funduszu emerytalnym, działającym na zasadach funduszy inwestycyjnych na rynku kapitałowym, na zasadzie kapitalizacji wkładu uprawnionych z gwarancją jego wypłacalności przez państwo,

– III filar – obejmuje oszczędzanie części wynagrodzenia pracowników przez jego kapitalizację w zakładowych systemach emerytalnych, organizowanych na podstawie umowy prywatnoprawnej przez pracodawców motywowanych do tego ekonomicznie instrumentami podatkowymi.

Nowym systemem, wprowadzonym od 1 stycznia 1999 r., zostały objęte osoby urodzone po 31 grudnia 1968 r., które w dniu wejścia reformy nie ukończyły 30 roku życia. Osoby urodzone przed 1 stycznia 1949 r., czyli te, które przekroczyły 50 lat, zostały objęte systemem dotychczasowym, aż do wygaśnięcia ich świadczeń wraz z odejściem świadczeniobiorców. Osoby urodzone między 1 stycznia 1949 r. a 1 stycznia 1969 r. miały możliwość wyboru systemu ubezpieczeniowego.

Celem nowego systemu było stworzenie mechanizmu gromadzenia środków finansowych łagodzących w dalszej przyszłości zwiększenie wydatków związanych z postępującym procesem starzenia się ludności, przy ograniczeniu roli państwa. Uległa zmianie istota emerytury, lecz pozostała jej nazwa. Przekształciła się ze świadczenia ubezpieczenia społecznego, przysługującego na wypadek utraty zdolności do pracy z powodu wieku, w prawo żądania, z osiągnięciem określonego wieku, wypłaty zgromadzonych na nowych zasadach oszczędności z tytułu opłacanych składek ubezpieczeniowych i wpłat na fundusz, w formie renty miesięcznej, skalkulowanej na podstawie rachunku ubezpieczeniowego, czyli aktuarialnego.

Zasadnicza trudność zmiany związanej z przejściem z repartycyjnego systemu finansowania na system kapitałowy łączyła się z okresem przejściowym, w którym zachodzi potrzeba w ciągu życia jednej generacji ludności finansowania równoległego dwóch systemów: dotychczasowego, istniejącego do czasu jego wygaśnięcia wskutek śmierci uprawnionych do jego świadczeń oraz nowego, opartego na zgromadzonym na nowych zasadach kapitale. Wynikający stąd przejściowy deficyt systemu jest pokrywany z budżetu zwiększeniem długu publicznego, a częściowo dochodami z prywatyzacji majątku państwowego.

Regulacje „dotychczasowe” – ustawy z 17 października 1991 r. – dotyczą również renty rodzinnej ustalonej na podstawie przepisów ustawy z 1968 r. i zrewaloryzowanej w 1991 r., będących przedmiotem badania konstytucyjności w niniejszej sprawie.

6. Problem oceny konstytucyjności powołanej ustawy z 17 października 1991 r. oraz jej art. 7 ust. 6 wprowadzającego do systemu emerytalno-rentowego, ograniczenia WWPW do 250%, pod rządami art. 70 przepisów konstytucyjnych z 1952 r., był

przedmiotem debaty na posiedzeniu Sejmu RP 23 kwietnia 1992 r., przy rozpatrywaniu przez Sejm orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z 11 lutego 1992 r. (stenogram z 13 posiedzenia Sejmu RP I kadencji dot. rozpatrzenia sprawozdania Komisji Ustawodawczej o orzeczeniu K 14/91).

W toku debaty podkreślono wówczas, że ustawa z 17 października 1991 r. przywracała znaczenie okresów składkowych jako podstawy uprawnień oraz silnie uzależniała wysokość należnych świadczeń od długości tych okresów, wbrew regulacjom z poprzednich lat, które w zasadzie nie wiązały wymiaru świadczeń z długością okresu łozenia na ubezpieczenie. Przyjęta przez Sejm ustawa, zmieniając zasady wymiaru świadczeń, w połączeniu z mechanizmem ich bieżącej waloryzacji, ukształtowała wysokość świadczeń mierzoną w relacji do przeciętnego wynagrodzenia na poziomie wyższym niż kiedykolwiek w przeszłości. Globalny skutek wprowadzonych ustawą zmian zamykał się wzrostem wypłat na emerytury i renty w kwocie 1,2 bln (ówczesnych) zł w skali miesiąca, przy czym 2/3 tej kwoty wymagało dodatkowego dofinansowania z budżetu państwa. Liczba osób, których świadczenia zostały objęte rewaloryzacją, wyniosła 6015 200. W wyniku tej operacji 4009600 osób, czyli 66,7% emerytów i rencistów otrzymało podwyżkę. Spośród emerytów podwyżkę otrzymało 1887800 osób, tj. 72,8% tej populacji, a w wyniku wprowadzenia tzw. kwoty gwarantowanej, wynoszącej 1 mln zł, dalszych 1163200 osób zachowało prawo do świadczeń w dotychczasowej wysokości. Obniżka wypłat świadczeń dotknęła tylko 2,9% osób pobierających renty rodzinne. W 1992 r. wysokość kwoty gwarantowanej wzrosła do 1400 tys. zł. W wyniku rewaloryzacji zmniejszył się odsetek świadczeń niskich, wzrosła liczba świadczeń na średnim poziomie, odsetek emerytur i rent powyżej 2,5 mln zł zmniejszył się o 1,3%.

Oceniając skutki finansowe reformy zaprezentowano stanowisko, że przyjęcie zasad wymiaru obowiązujących przed rewaloryzacją (a więc i zniesienie progu WWPW w wysokości 250%), niesłoby za sobą skutek finansowy dodatkowych wypłat w kwocie 28 bln zł, co, przy braku źródeł jego pokrycia, spowodowałoby katastrofę finansów publicznych państwa. Średnia wysokość świadczenia emerytalnego przekraczałaby przytem 90% średniego wynagrodzenia, z wszystkimi możliwymi skutkami społecznymi takiego stanu rzeczy. Pogłębienie recesji i wzrost cen na dłuższy czas zatrzymałoby reformę systemu ubezpieczeń społecznych i zagroziło funkcjonowaniu sektora publicznego. Tak znaczne dodatkowe koszty nie mogłyby zostać sfinansowane poprzez zmniejszenie innych wydatków i zaistniałaby konieczność zwiększenia deficytu budżetu państwa (patrz: stenogram posiedzenia Sejmu I Kadencji).

Sejm podzielił stanowisko Rządu, uznając, że ustawa z 17 października 1991 r. w uchwalonej wersji uczyniła zadość konstytucyjnym zasadom sprawiedliwości społecznej i równości wobec prawa. Uznał, że zrealizowała ona założony cel: rewaloryzację emerytur i rent, likwidację tzw. starego portfela, czyli świadczeń zróżnicowanych pod względem wysokości w zależności od daty ich przyznania. Formułę równości wobec prawa i sprawiedliwości zrealizowano w taki sposób, aby nie dopuścić do patologii w strukturze dochodów ludności kraju, aby dochody rodzin biernych zawodowo, niepracujących, nie przewyższyły dochodów w rodzinach pracujących, oraz by obciążenia składkowe na rzecz ubezpieczeń utrzymać na poziomie możliwym do przyjęcia przez ludzi czynnych zawodowo. Zrealizowała też zasadę sprawiedliwości społecznej przez sposób różnicowania indywidualnych świadczeń w zależności od stażu pracy i wysokości zarobków, a nie daty przejścia na emeryturę lub uzyskania renty.

7. Sąd zadający pytanie prawne dopatruje się naruszenia zasad demokratycznego państwa prawnego i równości (art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji) w ograniczeniu przez ustawodawcę wysokości świadczenia emerytalnego bądź rentowego przy maksimum 250%

WWPW, co – zdaniem Sądu – pogarsza warunki uzyskania emerytur lub rent osób, które nabyły prawo do tych świadczeń na podstawie wcześniej obowiązujących przepisów (przed wejściem w życie ustawy z 17 października 1991 r.), a które nie przewidywały ograniczenia wysokości opłacanych przez pracodawcę składek do trzydziestokrotności prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego. Nie podnosi natomiast zarzutu niezgodności kwestionowanego przepisu art. 15 ust. 5 ustawy o FUS z art. 67 ust. 1 i 2 Konstytucji.

8. Tymczasem od wejścia w życie Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. prawo obywateli 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 przypomina swe wcześniejsze wypowiedzi, że 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, określone 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).

Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że treść art. 67 ust. 1 Konstytucji stanowić może argument za możliwością ograniczenia ochrony praw nabytych do ekspektatyw maksymalnie ukształtowanych, wskazując, że do ustawodawcy należy wybór rozwiązań optymalnych z punktu widzenia potrzeb obywateli i zapewnienia rozwoju gospodarczego kraju, pod warunkiem, że nie dojdzie przy tym do naruszenia istoty prawa do zabezpieczenia społecznego. Zasada zachowania praw słusznie nabytych nie ma bowiem charakteru absolutnego. Odstępstwa od niej mogą być – jak to stwierdził Trybunał – uzasadnione szczególnymi okolicznościami, sytuacjami wyjątkowymi, gdy ze względów obiektywnych istnieje potrzeba dania pierwszeństwa innej wartości chronionej bądź znajdującej swoje oparcie w Konstytucji. Wyjątkowość tych okoliczności nakazuje dokonanie oceny w każdej sytuacji z osobna, jako że trudno jest tu ustalić uniwersalną w

tej mierze regulację (por. wyroki TK: z 13 czerwca 2000 r., sygn. K. 15/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 137, oraz z 22 czerwca 1999 r., sygn. K. 5/99, OTK ZU nr 5/1999, poz. 100).

Ustawodawca, stojąc przed wyborem różnych wartości może wypowiedzieć się na rzecz tej, którą uzna za cenniejszą. Wybór taki jest obowiązkiem Sejmu, co nie wyklucza oceny przez Trybunał zgodności jego wyboru z Konstytucją. Konsekwencje decyzji ustawodawcy może wzmacniać założenie racjonalności jego działania oraz przysługujące przepisom ustawy domniemanie ich zgodności z Konstytucją. Zakres ochrony ekspektatyw może być wreszcie uzależniony od zakresu wprowadzanych przez ustawodawcę zmian: modyfikację dotychczasowych uprawnień emerytalnych i rentowych może uzasadniać kompleksowa i gruntowna zmiana systemu, w którym uprawnienia te są realizowane (wyrok TK z 14 listopada 2000 r., sygn. K. 7/00, OTK ZU nr 7/2000, poz. 259).

9. Rozpatrując podniesiony w pytaniu prawnym Sądu zarzut niezgodności art. 15 ust. 5 ustawy o FUS z art. 2 Konstytucji wskazać należy, że zarzut ten należy oceniać w płaszczyźnie regulacji Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r., która wskazuje wyraźnie, że każdemu przysługuje prawo do zabezpieczenia społecznego w ramach określonych w ustawie (art. 67 Konstytucji). Zakres ochrony konstytucyjnej dotyczy więc „minimalnego standardu wymagań”, które ustawodawca musi uwzględnić, aby norma konstytucyjna wyrażona w art. 67 nie została pozbawiona „materialnej” treści. W tym zakresie ma on swobodę w wyborze metod i rozwiązań, które służyć mają celowi określonemu w art. 67 Konstytucji (sygn. SK 22/99). Inne regulacje konstytucyjne obowiązywały – jak już wspomniano – pod rządami utrzymanych w mocy przepisów Konstytucji z 1952 r., których art. 70 przewidywał „coraz pełniejsze” urzeczywistnianie prawa do pomocy w razie choroby lub niezdolności do pracy, co mogło ograniczać możliwości ustawodawcy do korygowania wcześniej przyznanych uprawnień emerytalnych i rentowych. Odniesienie się przez Sąd zadający pytanie prawne, w roku 2004 r., do tego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. K. 14/91, dotyczącego art. 7 ust. 6 ustawy z 17 października 1991 r., poddanego w 1991 r. kontroli konstytucyjności z wzorcem wywiedzionym z art. 70 przepisów konstytucyjnych z 1952 r. wymaga weryfikacji w oparciu o regulacje ustanowione w Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.

Zasada sprawiedliwości społecznej na gruncie ubezpieczeń społecznych uzasadnia takie zróżnicowanie prawa do emerytur i rent, które wynika z wkładu pracy mierzonego wysokością wynagrodzenia i związanej z tą wysokością składki na ubezpieczenia społeczne oraz długością okresu zatrudnienia, z korektą na rzecz uwzględnienia redystrybucyjnej funkcji ubezpieczeń społecznych. Sprzeczne z zasadą sprawiedliwości jest, co podkreślał wielokrotnie Trybunał (orzeczenie TK z 5 listopada 1997 r., sygn. K. 22/97, OTK ZU nr 3-4/1997, poz. 41), zarówno nieuzasadnione merytorycznie faworyzowanie, jak i dyskryminowanie określonych grup podmiotów. W tym zakresie argumentacja przedstawiona w uzasadnieniu pytania prawnego Sądu nie uwzględnia, że ograniczenie WWPW zostało wprowadzone w 1991 r. jako element szerokiej reformy systemu zabezpieczenia społecznego. Pod rządami wówczas obowiązujących przepisów odprowadzane składki na ZUS obciążały pracodawcę, stanowiąc swego rodzaju podatek celowy od zatrudnienia. Ich wysokość i pobór nie wpływały na obniżenie bieżących dochodów pracownika, ani też nie tworzyły jego indywidualnego funduszu emerytalnego. Środki ze składek były wykorzystywane przez budżet państwa i ZUS na bieżące sfinansowanie emerytur i rent osób, które wcześniej nabyły prawo do tych świadczeń. Ubezpieczeni aktywni zawodowo objęci ubezpieczeniem mogli liczyć na sfinansowanie ich świadczeń w przyszłości ze składek pobieranych przez budżet w przyszłości z tytułu zatrudnienia kolejnych pokoleń ich następców. Cechą obowiązkowych ubezpieczeń społecznych była wówczas ich redystrybucyjność, zgodna z zasadą solidarności

ubezpieczonych. Silna ochrona prawna świadczeń emerytalno-rentowych i gwarancje budżetu państwa miały gwarantować minimum bezpieczeństwa socjalnego świadczeniobiorcom, przy generalnie niskim poziomie tych świadczeń oraz wzrastających kosztach utrzymania.

Ustawodawca wprowadził w 1991 r. i w 1998 r. nowe, bardziej elastyczne rozwiązania prawne, które zapewnić miały, zgodnie ze wskazaną przez Sąd pytający zasadą solidarności, utrzymanie na możliwie wysokim poziomie, waloryzowanych świadczeń socjalnych dla otrzymujących je dotychczas osób z jednoczesnym wprowadzeniem nowych metod zabezpieczenia socjalnego dla przyszłych emerytów i rencistów.

Trybunał Konstytucyjny przypomniał wyżej, w pkt 6 uzasadnienia, warunki społeczno-ekonomiczne i sytuację finansów publicznych Polski w czasie, kiedy uchwalana była ustawa z 1991 r. i jej artykuł 7 ust. 6, wprowadzający ograniczenie WWPW do 250%.

Aktualnie obowiązuje objęty pytaniem Sadu Apelacyjnego w Katowicach art. 15 ust. 5 ustawy o FUS, utrzymujący nadal górną granicę WWPW na poziomie 250%. Z przedstawionych Trybunałowi 12 lipca 2005 r. szacunkowych wyliczeń ZUS wynika, że ewentualne zniesienie tego ograniczenia spowodowałoby, w skali wieloletniej, roczny wzrost wydatków na emerytury i renty o ok. 1,7 mld złotych, obejmując ok. 296 tys. świadczeń. Dodatkowe wydatki obecnego Funduszu Ubezpieczeń Społecznych na świadczenia emerytalno-rentowe nie mogłyby być pokryte ze składek na ubezpieczenie społeczne, gdyż Fundusz każdego roku i tak wymaga dofinansowania z budżetu państwa zwłaszcza na pokrywanie wypłat świadczeń z tytułu emerytur i rent przyznanych na podstawie „przepisów dotychczasowych”. Deficyt Funduszu musiałby zatem ulec dalszemu istotnemu powiększeniu, niezbędne byłyby dodatkowe dotacje budżetowe na wypłatę świadczeń albo dalsze zadłużanie FUS w bankach, co w efekcie wpłynęłoby na wzrost deficytu finansów publicznych.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego znajduje aprobatę teza, że każdy podmiot, a więc i ubezpieczony musi liczyć się z tym, że zmiana warunków społecznych lub gospodarczych może wymagać zmiany obowiązującego prawa, w szczególności obejmuje również ryzyko niekorzystnych zmian systemu prawnego na przyszłość (np. wyrok TK z 24 lutego 2004 r., sygn. K 54/02, OTK ZU nr 2/A/2004, poz. 10), zwłaszcza gdy istnieje obiektywna konieczność dania pierwszeństwa innym wartościom chronionym bądź znajdującym swoje oparcie w Konstytucji.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, rozważana regulacja spełniała i spełnia konstytucyjne wymagania co do swojej niezbędności i zapewnienia bezpieczeństwa prawnego bezpośrednio zainteresowanym oraz znajduje swoje oparcie we wskazanych wyżej wartościach art. 2 Konstytucji.

Wskazany przez Sąd pytający jako wzorzec kontroli art. 2 Konstytucji, statuujący Rzeczpospolitą jako państwo prawne urzeczywistniające zasady sprawiedliwości społecznej powinien być w niniejszej sprawie odczytywany także na płaszczyźnie dobra wspólnego (art. 1 Konstytucji) oraz wskazanej w preambule Konstytucji zasady solidarności, które nakazują patrzeć na system nie tylko w świetle interesów jednostkowych, ale i ogółu.

Ustawodawca realizując ideę solidarności zbiorowej, dotyczącej ogółu osób objętych ubezpieczeniem oraz wszystkich korzystających z systemu finansowanego przez FUS, miał prawo kierować się przy uchwalaniu kwestionowanego przez Sąd art. 15 ust. 5 ustawy o FUS, także przesłankami wpływającymi na wydolność systemu, finansowanego ze składek na ubezpieczenie społeczne oraz z dotacji państwa. Obecna konstrukcja ubezpieczenia (także związana z zasadą solidarności) powoduje przekazywanie pobieranych z tytułu ubezpieczenia składek zarówno rzecz funduszy przyszłych

emerytur osób objętych bieżącym obowiązkiem ubezpieczeniowym jak i aktualnych beneficjentów systemu.

Przypomnienia i podkreślenia wymaga stanowisko Trybunału Konstytucyjnego wyrażone w wyroku w sprawie o sygn. K. 5/99. Trybunał potwierdził tam, że celem uchwalenia ustawy o FUS było utworzenie stabilnego systemu emerytalno-rentowego w warunkach niekorzystnych trendów demograficznych, prowadzących do wzrostu liczby świadczeniobiorców przy jednoczesnym spadku liczby płatników składek, a sama reforma znajduje oparcie w wartościach i normach konstytucyjnych. Ma ona na celu urzeczywistnienie prawa do zabezpieczenia społecznego w obecnych warunkach demograficznych i gospodarczych. Realizacja wartości znajdujących się u podstaw tego prawa może usprawiedliwiać poświęcenie ich części znajdujących się u podstaw ochrony praw nabytych dla stworzenia efektywnego systemu emerytalno-rentowego, opartego – w założeniu – na jednolitych zasadach dla wszystkich ubezpieczonych, co nie byłoby możliwe bez ograniczenia niektórych uprawnień gwarantowanych w poprzednio obowiązującym systemie emerytalno-rentowym. Tym samym jest zgodna z art. 2 Konstytucji.

10. W świetle ustabilizowanego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, z zasady równości wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji, wynika nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa w obrębie określonej klasy (kategorii). Wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną) powinny być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących jak i faworyzujących. Wynika stąd w szczególności, że prawodawca przyznając jednostkom określone uprawnienia, nie może określać kręgu osób uprawnionych w sposób dowolny. Musi on przyznać dane uprawnienie wszystkim podmiotom charakteryzującym się daną cechą istotną. Jednocześnie zasada równości zakłada odmienne traktowanie tych podmiotów prawa, które nie posiadają wspólnej cechy istotnej (por. wyroki: z 20 października 1998 r., sygn. K. 7/98, OTK ZU nr 6/1998, poz. 96, oraz z 21 czerwca 2001 r., sygn. SK 6/01, OTK ZU nr 5/2001, poz. 121, s. 681).

Kontrola konstytucyjności ustawy dokonywana przez Trybunał z inicjatywy Sądu zadającego pytanie prawne ma charakter konkretny. Pytanie dotyczy bowiem, zgodnie z art. 193 Konstytucji, kwestii, od których zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem. W badanym przypadku dotyczy prawnej regulacji wysokości przyznanej Halinie P. w dniu 21 lipca 1981 r. renty rodzinnej po zmarłym mężu, na podstawie przepisów ustawy z 21 stycznia 1968 r. o powszechnym zaopatrzeniu pracowników i ich rodzin oraz jej obecnej wysokości wynikającej z przeliczenia tej renty w oparciu o zakwestionowany przez sąd przepis art. 15 ust. 5 ustawy z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

Renty rodzinne oraz emerytury ustalone na podstawie przepisów ustawy z 1968 r. opierały się na ich wyliczeniu od zarobków osób ubezpieczonych – w tym przypadku – zmarłego męża z wybranych kolejno 24 miesięcy, gdy były one najwyższe, oraz na ich wypłacaniu przez ZUS w nominalnej wysokości orzeczonej renty bez względu na zmiany cen i zarobków w przyszłości. W konsekwencji świadczenia te, określane potocznie „świadczeniami starego portfela” były – w dłuższym przedziale czasowym – w stosunku do tych samych kategorii osób głęboko zróżnicowane. O ich wysokości decydowały nie cechy podmiotowe uprawnionych i wysokość ich zarobków a data – rok, w którym dana osoba uzyskała prawo do świadczenia z ZUS. Rozwiązania ustawy z 1968 r., w warunkach postępującej inflacji, dyskryminowały w istocie osoby, którym świadczenia przyznano wcześniej, a faworyzowały emerytów i rencistów uzyskujących świadczenia później, gdy podstawa obliczenia ich świadczeń stawała się wyższa w związku z ogólnym wzrostem płac. Sytuacja ta stała się szczególnie dramatyczna na przełomie lat 80 i 90, gdy załamaniu

procesów gospodarczych w Polsce towarzyszyła gwałtowna inflacja i spadek wartości pieniądza. Incydentalną ustawą z 24 maja 1990 r. znowelizowano wprawdzie przepisy o zaopatrzeniu emerytalnym wprowadzając powszechną ich waloryzację (art. 1 pkt 5 ustawy), ale nie zniwelowało to narosłych w przeszłości dysproporcji i nie stworzyło przeszkody w ich pogłębianiu.

Ustawą z 17 października 1991 r. wprowadzono jednolite zasady ustalania i waloryzacji emerytur i rent dla wszystkich uprawnionych do tych świadczeń, bez względu na datę ich przyznania, podwyższając ogólny poziom świadczeń emerytalno-rentowych i wielkość nakładów publicznych na ten cel, z równoczesnym ograniczeniem WWPW do 250% – co Trybunał poddał analizie w punkcie 4 uzasadnienia.

Po wejściu w życie Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r., ustawa o FUS, wprowadzająca zasadniczą reformę systemu, utrzymała w mocy i powtórzyła ograniczenie WWPW do 250% w art. 15 ust. 5 ustawy, którego konstytucyjność zakwestionował Sąd zadający pytanie prawne. Wbrew podniesionym zastrzeżeniom Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że wprowadzone ustawą w rozpatrywanym zakresie jednolite regulacje prawne w stosunku do wszystkich uprawnionych i jednakowe mechanizmy traktowania wszystkich świadczeniobiorców pod rządami nowej ustawy, bez względu na czas powstania ich prawa do świadczeń i z likwidacją skutków „starego portfela” i bieżącą waloryzacją świadczeń, są zgodne z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Mając powyższe na uwadze Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.