

110/9/A/2007

WYROK

z dnia 30 października 2007 r.

Sygn. akt P 36/06*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Marek Kotlinowski – przewodniczący

Wojciech Hermeliński

Teresa Liszcz

Marek Mazurkiewicz

Janusz Niemcewicz – sprawozdawca,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem sądu przedstawiającego pytanie prawne oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 30 października 2007 r., pytania prawnego Sądu Okręgowego w Łodzi:

czy art. 194a ust. 4 i 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, ze zm.), w zakresie różniącym mechanizm stopniowego podwyższania wysokości świadczeń emerytalno-rentowych wyłącznie w zależności od wieku uprawnionych, jest zgodny z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą sprawiedliwości społecznej oraz wyrażoną w art. 32 Konstytucji zasadą równości wobec prawa i zakazu dyskryminacji – wobec emerytów i rencistów urodzonych po dniu 31 grudnia 1929 r., którzy w latach 1993-1998 na takich samych zasadach jak emeryci i renciści urodzeni przed dniem 1 stycznia 1930 r., nabyli świadczenia przy zastosowaniu niższej niż 100% kwoty bazowej,

o r z e k a:

Art. 194a ust. 4 i 5 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. 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, z 2005 r. Nr 167, poz. 1397 i Nr 169, poz. 1412 i 1421, z 2006 r. Nr 104, poz. 708 i 711 i Nr 208, poz. 1534 oraz z 2007 r. Nr 17, poz. 95 i Nr 82, poz. 558) jest zgodny z art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Ponadto p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070 oraz z 2005 r. Nr 169, poz. 1417) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie ze względu na zbędność wydania orzeczenia.

* Sentencja została ogłoszona dnia 13 listopada 2007 r. w Dz. U. Nr 209, poz. 1520.

UZASADNIENIE

I

1. Sąd Okręgowy Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Łodzi postanowieniem z 30 czerwca 2006 r. wystąpił z pytaniem prawnym w sprawie zgodności art. 194a ust. 4 i 5 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. 2004 r. Nr 39, poz. 353, ze zm.; dalej: ustawa o emeryturach i rentach z FUS, ustawa) w zakresie, w jakim różnicuje mechanizm stopniowego podwyższania wysokości świadczeń emerytalno-rentowych wyłącznie w zależności od wieku uprawnionych, z art. 2 i art. 32 Konstytucji – wobec emerytów i rencistów urodzonych po 31 grudnia 1929 r., którzy w latach 1993-1998 na takich samych zasadach jak emeryci urodzeni przed 1 stycznia 1930 r. nabyli świadczenia przy zastosowaniu niższej niż 100% kwoty bazowej.

Pytanie prawne zostało wniesione w związku z rozpoznawaniem odwołania Stanisławy Kopani od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych – Oddział w Łodzi, odmawiającej przeliczenia wysokości emerytury oraz wyrównania jej za okres wsteczny. W swojej decyzji Zakład Ubezpieczeń Społecznych powołał się na treść art. 194a ust. 4 i 5 ustawy o emeryturach i rentach z FUS.

Sąd Okręgowy Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Łodzi zwrócił uwagę, że zaskarżony przepis wprowadził z dniem 16 września 2004 r. mechanizm podwyższania kwoty bazowej służącej do przeliczania wysokości świadczeń emerytalno-rentowych. W ocenie sądu mechanizm ten różnicuje uprawnienia do podwyższania kwoty bazowej w zależności od tego, czy emeryt lub rencista urodził się przed 1 stycznia 1930 r., czy też po 31 grudnia 1929 r.

W ocenie sądu na gruncie zaskarżonych przepisów uprzywilejowaną kategorię stanowią osoby urodzone przed 1 stycznia 1930 r. Dla tych osób przewidziano podwyższenie kwoty bazowej koniecznej do ustalenia wysokości świadczeń emerytalno-rentowych już od 1 marca 2005 r. W roku następnym, tj. od 1 marca 2006 r., kwota bazowa świadczeń należnych emerytom i rencistom, urodzonym przed 1 stycznia 1930 r., wzrosła do 100%. Zakwestionowana regulacja jest mniej korzystna dla emerytów i rencistów urodzonych po 31 grudnia 1929 r., ponieważ przewiduje, że kwota bazowa świadczeń emerytalno-rentowych dla tych osób będzie wzrastać dopiero od 1 marca 2007 r., a wzrost kwoty bazowej będzie następujący: od 94,5% w 2007 r., 96% w 2008 r. i 98% w 2009 r. Kwota bazowa 100% przeciętnego wynagrodzenia została przewidziana dla tych świadczeniobiorców dopiero od 1 marca 2010 r., a zatem cztery lata później niż dla osób urodzonych przed 1 stycznia 1930 r. Mechanizm wprowadzony przez ustawodawcę zbyt dalece uprzywilejowuje emerytów i rencistów urodzonych przed 1 stycznia 1930 r., kosztem uprawnionych do świadczeń emerytalno-rentowych osób urodzonych po 31 grudnia 1929 r., chociaż wszyscy objęci regulacją art. 194a analizowanej ustawy, w latach 1993-1998 znajdowali się w identycznej sytuacji prawnej, gdyż na takich samych zasadach nabyli wówczas świadczenia przy zastosowaniu kwoty niższej niż 100% kwoty bazowej.

Zdaniem Sądu Okręgowego w Łodzi wspólną cechą istotną uzasadniającą równe traktowanie jest podleganie ubezpieczeniom społecznym i uzyskanie świadczeń emerytalno-rentowych w tym samym przedziale czasowym, tj. w latach 1993-1998, przy zastosowaniu zaniżonej kwoty bazowej. Za krzywdzące i społecznie nieusprawiedliwione należy uznać wprowadzenie przez ustawodawcę w kwestionowanym przepisie podmiotowego ograniczenia możliwości przyjęcia wyższej kwoty bazowej dla ustalenia wysokości emerytur i rent. Wprowadzone zróżnicowanie opiera się jedynie na kryterium wieku, pomija natomiast inne doniosłe kryteria, które powinny decydować o nabyciu przez emeryta lub rencistę prawa do wyższej kwoty bazowej. Wśród takich kryteriów wskazać należy w szczególności datę

nabycia świadczenia i ewentualnie staż w zakresie okresów składkowych i nieskładkowych. Kierując się nie kryterium urodzenia, ale kryterium wielkości kwoty bazowej należałoby rozpocząć mechanizm wyrównywania zaniżonych świadczeń od osób, które najwcześniej otrzymały obniżone świadczenia i legitymują się kwotą bazową 93%, niezależnie od ich wieku.

Według Sądu Okręgowego w uzasadnieniu ustawy, która wprowadziła zakwestionowany przepis, wskazywano, że regulacja zawarta w tym przepisie służy przede wszystkim ochronie finansów publicznych. Wprowadzone zróżnicowanie nie pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów emerytów i rencistów ani nie znajduje uzasadnienia w wartościach konstytucyjnych. Nie sposób doszukać się racjonalnego uzasadnienia, na którym opierałoby się przyjęcie mechanizmu różnicowania kwot bazowych zaproponowane przez ustawodawcę.

2. Uzupełniając braki formalne, postanowieniem z 14 września 2006 r. Sąd Okręgowy w Łodzi stwierdził, że uznanie za niekonstytucyjne przepisów zakwestionowanych przez Sąd Okręgowy dawałoby możliwość uwzględnienia odwołania w sprawie, w związku z którą wniesiono pytanie prawne.

3. Prokurator Generalny w piśmie z 29 stycznia 2007 r. wyraził pogląd, że zaskarżony przepis jest zgodny z art. 2 i art. 32 Konstytucji.

W ocenie Prokuratora Generalnego ustawodawca dysponuje znaczną swobodą legislacyjną stanowienia prawa, gdyż to on ponosi polityczną odpowiedzialność za sposób wykonywania kompetencji prawotwórczych. Ponadto z art. 67 ust. 1 Konstytucji wynika jednoznacznie, że zakres i formy ubezpieczenia społecznego określa zwykły ustawodawca. Data urodzenia stanowi cechę istotną, pozwalającą na wyodrębnienie danej grupy świadczeniobiorców. Wprowadzone kryterium wieku przy podwyższaniu świadczeń jest racjonalne. W systemie ubezpieczeń społecznych wiek jest istotnym kryterium ustalania zarówno uprawnień do emerytury i renty, jak i wielu innych uprawnień związanych z ubezpieczeniem społecznym. Objęcie podwyżką w pełnej wysokości wszystkich świadczeniobiorców w tym samym terminie nie było możliwe ze względu na koszt tej operacji. Objęcie podwyżką w pierwszej kolejności osób najstarszych jest wyrazem zasady sprawiedliwości społecznej. Nie narusza ani tej zasady, ani zasady równości.

4. Marszałek Sejmu pismem z 19 kwietnia 2007 r. przedstawił stanowisko Sejmu. W ocenie Sejmu art. 194a ust. 4 i 5 ustawy o emeryturach i rentach z FUS w zakresie, w jakim różnicuje mechanizm stopniowego podwyższania wysokości świadczeń emerytalno-rentowych wyłącznie w zależności od wieku uprawnionych, jest zgodny z art. 2 i art. 32 Konstytucji – wobec emerytów i rencistów urodzonych po 31 grudnia 1929 r., którzy w latach 1993-1998 na takich samych zasadach jak emeryci urodzeni przed 1 stycznia 1930 r. nabyli świadczenia przy zastosowaniu niższej niż 100% kwoty bazowej.

Zdaniem Sejmu ustawodawca uznał za konieczne ustanowienie harmonogramu stopniowego powrotu do kwoty bazowej równej 100% przeciętnego wynagrodzenia. Stopniowe, a nie jednorazowe zwiększanie wskaźnika kwoty bazowej było zabiegiem legislacyjnym uwzględniającym możliwości sfinansowania skutków jej wzrostu z budżetu państwa. Zachowanie równowagi finansów publicznych jako wartości podlegającej ochronie konstytucyjnej uzyskało pierwszeństwo w konfrontacji z zasadą równości, która nakazywałaby jednakowe potraktowanie wszystkich świadczeniobiorców bez względu na wiek. Przyjęte za podstawę różnicowania kryterium wieku jest w mniejszym stopniu niesprawiedliwe aniżeli ewentualna data nabycia prawa do świadczenia lub mierzona w latach długość okresów składkowych i nieskładkowych. Osoby urodzone przed 1 stycznia 1930 r.

mają w perspektywie krótszy okres pobierania podwyższonej emerytury lub renty aniżeli osoby urodzone po 31 grudnia 1929 r. W warunkach ograniczonych możliwości budżetowych ustawodawca dokonał wyboru polegającego na podwyższeniu kwoty bazowej dla grupy pierwszej już w latach 2005-2006.

Według Sejmu rozłożenie w czasie podwyżek kwoty bazowej było zabiegiem koniecznym dla realizacji celu określonego w art. 194a ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS. Waga interesu polegającego na zachowaniu równowagi finansów publicznych wyraźnie przewyższa wagę interesu publicznego wyrażającego się w podwyższeniu kwoty bazowej dla wszystkich emerytur i rent w okresie 2005-2006. Wcześniejsze podwyższenie kwoty bazowej dla emerytów i rencistów starszych wiekiem znajduje oparcie w zasadzie sprawiedliwości społecznej wspomaganej zasadą solidaryzmu społecznego.

II

Na rozprawę stawili się umocowni przedstawiciele sądu przedstawiającego pytanie prawne oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego. Podtrzymali stanowiska zawarte w pismach procesowych i udzielili odpowiedzi na pytania Trybunału.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Ocena konstytucyjności zakwestionowanych przepisów wymaga zwięzłego przedstawienia ewolucji regulacji emerytalno-rentowych od 1991 r. Pierwszą zasadniczą reformę systemu emerytalno-rentowego po 1989 r. przeprowadziła ustawa 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.). Ustawa ta wprowadziła z dniem 1 stycznia 1992 r. nowe zasady dotyczące nabywania oraz ustalania wysokości świadczeń. W myśl przepisów ustawy, za podstawę wymiaru emerytury lub renty przyjęto przeciętną, zwaloryzowaną kwotę wynagrodzenia lub dochodu, która stanowiła podstawę wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne w okresie określonym w ustawie. Dla celów ustalania wysokości świadczeń ustawodawca wprowadził pojęcie „kwoty bazowej”. W myśl ustawy termin „kwota bazowa” oznaczał kwotę przeciętnego wynagrodzenia, stanowiącą podstawę ostatnio przeprowadzonej waloryzacji świadczeń. W celu ustalenia podstawy wymiaru emerytury lub renty należało obliczyć sumę wynagrodzeń i dochodów, które były podstawą wymiaru składek w okresie każdego z wybranych przez zainteresowanego lat kalendarzowych, następnie obliczyć stosunek każdej z tych sum wynagrodzeń lub dochodów do kwoty rocznej przeciętnego wynagrodzenia ogłoszonej za dany rok kalendarzowy – wyrażając to w procentach, z zaokrągleniem do setnych części procentu. Dalej należało obliczyć średnią arytmetyczną tych procentów, którą stanowiła wskaźnik wysokości podstawy wymiaru emerytury lub renty, przy czym wskaźnik ten nie mógł być wyższy niż 250%. Wreszcie należało pomnożyć przez ten wskaźnik kwotę bazową określoną w ustawie. Emerytura oraz renta inwalidzka dla inwalidy I i II grupy wynosiły co do zasady 24% kwoty bazowej oraz po 1,3% podstawy jej wymiaru za każdy rok okresów składkowych i po 0,7% podstawy jej wymiaru za każdy rok okresów nieskładkowych. Ustawa przewidywała ponadto okresową waloryzację emerytur i rent.

Osoby, którym w dniu wejścia w życie tej ustawy przysługiwały emerytury, renty inwalidzkie i renty rodzinne przyznane na podstawie dotychczasowych przepisów wymienionych w ustawie, zachowały prawo do tych świadczeń, z tym że świadczenia

podlegały rewaloryzacji polegającej na obliczeniu ich na nowo na zasadach określonych w ustawie.

Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 11 lutego 1992 r., sygn. K 14/91 (OTK w 1992 r., cz. I, poz. 7) uznał niektóre przepisy za niezgodne z konstytucyjną zasadą państwa prawnego, w zakresie, w jakim pogarszały warunki uzyskania prawa do emerytur lub rent osób, które nabyły prawo do tych świadczeń na podstawie dotychczasowych przepisów.

Ustawa budżetowa na rok 1993 z dnia 12 lutego 1993 r. (Dz. U. Nr 14, poz. 64, ze zm.) wprowadziła szczególne zasady dotyczące świadczeń emerytalno-rentowych (art. 36 ust. 1 pkt 1 i 2). W 1993 r. ustalenie wysokości zwaloryzowanej emerytury i renty następowało przez jej obliczenie od kwoty równej 91% przeciętnego wynagrodzenia w kwartale kalendarzowym poprzedzającym termin waloryzacji – przy zastosowaniu wskaźnika wysokości świadczenia. W celu ustalenia podstawy wymiaru emerytury lub renty inwalidzkiej wskaźnik wysokości podstawy wymiaru emerytury lub renty mnożyło się przez kwotę równą 91% przeciętnego wynagrodzenia w kwartale kalendarzowym poprzedzającym termin ostatnio przeprowadzonej waloryzacji, która stanowi kwotę bazową przy obliczaniu wysokości świadczeń. Przedstawione zmiany weszły w życie 25 lutego 1993 r. i były stosowane w praktyce od 1 marca 1993 r.

Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 10 stycznia 1995 r., sygn. K. 16/93, stwierdził, że art. 36 ust. 1 pkt 1 i 2 oraz art. 37 ust. 1 pkt 1 ustawy budżetowej na rok 1993 są niezgodne z art. 1 i art. 3 ust. 2 przepisów konstytucyjnych pozostawionych w mocy na podstawie art. 77 Ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 84, poz. 426), ponieważ naruszają konstytucyjny tryb dojścia do skutku ustawy budżetowej (art. 21 ust. 1 powołanej ustawy konstytucyjnej) przez włączenie ich do projektu ustawy budżetowej i uchwalenie w tej ustawie, a także naruszają zasadę zaufania obywateli do państwa stanowiącą wiodącą podstawę stosunku ubezpieczeniowego (OTK w 1995 r., cz. I, poz. 1). W uzasadnieniu orzeczenia Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę na brak odpowiedniej *vacatio legis* dla przepisów regulujących wysokość emerytur i rent (tamże, s. 15). Sejm RP odrzucił jednak wymienione orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego.

Ustawa z dnia 10 grudnia 1993 r. o zmianie niektórych ustaw dotyczących zaopatrzenia emerytalnego (Dz. U. Nr 129, poz. 602) zmieniła brzmienie art. 17 ust. 2 ustawy 17 października 1991 r. o rewaloryzacji emerytur i rent, o zasadach ustalania emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw. Przepis ten w brzmieniu nadanym wymienioną ustawą stanowił, że ustalenie wysokości zwaloryzowanej emerytury i renty następuje przez jej obliczenie od kwoty wynoszącej od 1 stycznia 1994 r. 91% przeciętnego wynagrodzenia, a od terminu drugiej waloryzacji w 1994 r. – co najmniej 93% tego wynagrodzenia w kwartale kalendarzowym poprzedzającym termin waloryzacji przy zastosowaniu wskaźnika wysokości świadczenia. Zmiany te weszły w życie 1 stycznia 1994 r.

Zasady waloryzacji emerytur i rent zostały zmienione ustawą z dnia 6 lipca 1995 r. o zmianie ustawy o rewaloryzacji emerytur i rent, o zasadach ustalania emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 95, poz. 473). Procentowy wskaźnik przeciętnego wynagrodzenia stosowany przy waloryzacji miał być podwyższany o jeden punkt procentowy w terminie każdej kolejnej waloryzacji, aż do osiągnięcia 100% przeciętnego wynagrodzenia. Zmiana ta miała wejść w życie 1 stycznia 1996 r., jednakże – wobec kolejnych zmian zasad waloryzacji emerytur i rent – nowa regulacja nie weszła w życie.

Kolejne zmiany zostały wprowadzone ustawą z dnia 29 września 1995 r. o zmianie ustawy o rewaloryzacji emerytur i rent, o zasadach ustalania emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 138, poz. 681) i weszły w życie 1 stycznia 1996 r. Ustawa zawiesiła stosowanie w 1996 r. przedstawionych wyżej zasad waloryzacji emerytur i rent,

wprowadzając na rok 1996 zasady szczególne, zmieniła także zasady ustalania świadczeń nowo nabytych. W myśl nowych przepisów, kwota bazowa wynosiła 93% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w kwartale kalendarzowym poprzedzającym termin waloryzacji. Podwyższenie kwoty bazowej następowało od pierwszego dnia miesiąca, w którym była przeprowadzona waloryzacja. Poczynając od pierwszej waloryzacji w 1996 r., wskaźnik procentowy miał być podwyższany o jeden punkt procentowy w każdym terminie waloryzacji, aż do osiągnięcia kwoty bazowej równej 100% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia.

Ustawa z dnia 25 października 1996 r. o waloryzacji emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 136, poz. 636) definitywnie uchyliła przepisy dotyczące waloryzacji emerytur i rent wprowadzone ustawą z 6 lipca 1995 r. o zmianie ustawy o rewaloryzacji emerytur i rent, o zasadach ustalania emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw. Ustawa wprowadziła w to miejsce nowe zasady waloryzacji oparte na metodzie cenowej.

Zasadniczą reformę systemu emerytalno-rentowego wprowadziła ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. 2004 r. Nr 39, poz. 353, ze zm.; dalej: ustawa o emeryturach i rentach z FUS). Ustawa ta wprowadziła nowe zasady nabywania emerytur i rent oraz ustalania ich wysokości. W myśl przepisów ustawy, kwota bazowa wynosi 100% przeciętnego wynagrodzenia pomniejszonego o potrącone od ubezpieczonych składki na ubezpieczenia społeczne, określone w przepisach o systemie ubezpieczeń społecznych, w kwartale kalendarzowym poprzedzającym termin waloryzacji. W celu ustalenia podstawy wymiaru emerytury lub renty: 1) oblicza się sumę kwot podstaw wymiaru składek i kwot w okresie każdego roku z wybranych przez zainteresowanego lat kalendarzowych; 2) oblicza się stosunek każdej z tych sum kwot do rocznej kwoty przeciętnego wynagrodzenia, ogłoszonej za dany rok kalendarzowy, wyrażając go w procentach, z zaokrągleniem do setnych części procentu; 3) oblicza się średnią arytmetyczną tych procentów, która stanowi wskaźnik wysokości podstawy wymiaru emerytury lub renty; 4) mnoży się przez ten wskaźnik kwotę bazową. Wskaźnik wysokości podstawy wymiaru nie może być wyższy niż 250%.

W myśl art. 180 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, osoby, którym w dniu wejścia w życie ustawy przysługują emerytury, renty z tytułu niezdolności do pracy i renty rodzinne na podstawie przepisów dotychczasowych, zachowały co do zasady prawo do tych świadczeń w wysokości ustalonej przed dniem wejścia w życie ustawy, z zastrzeżeniem pewnych rozwiązań szczególnych dla niektórych kategorii świadczeniobiorców.

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 56, poz. 498) zmieniła zasady ustalania kwoty bazowej. W wyniku wprowadzonej zmiany, kwota bazowa wynosiła 100% przeciętnego wynagrodzenia pomniejszonego o potrącone od ubezpieczonych składki na ubezpieczenia społeczne, określone w przepisach o systemie ubezpieczeń społecznych, w roku kalendarzowym poprzedzającym termin waloryzacji. Zmiany te weszły w życie 1 stycznia 2004 r.

Dalsze zmiany wprowadziła ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 191, poz. 1954). Ustawa ta po raz kolejny zmieniła sposób ustalania kwoty bazowej. Kwota bazowa wynosi obecnie 100% przeciętnego wynagrodzenia pomniejszonego o potrącone od ubezpieczonych składki na ubezpieczenia społeczne, określone w przepisach o systemie ubezpieczeń społecznych, w poprzednim roku kalendarzowym. W ustawie tej dodano do ustawy o emeryturach i rentach z FUS art. 194a przewidujący przeliczenie emerytur i rent obliczonych od kwoty bazowej stanowiącej mniej niż 100% przeciętnego wynagrodzenia.

W rezultacie obowiązywania przedstawionych regulacji w różnych okresach przyjmowana była różna kwota bazowa, stosowana przy ustalaniu wysokości świadczeń emerytalno-rentowych dla osób, które nabywały prawa do tych świadczeń. Kwota ta wynosiła:

- 1) od 1 marca 1993 r. do 31 maja 1994 r. – 91% przeciętnego wynagrodzenia;
- 2) od 1 czerwca 1994 r. do 31 sierpnia 1996 r. – 93% przeciętnego wynagrodzenia;
- 3) od 1 września 1996 r. do 28 lutego 1997 r. – 94% przeciętnego wynagrodzenia;
- 4) od 1 marca 1997 r. do 28 lutego 1998 r. – 95% przeciętnego wynagrodzenia;
- 5) od 1 marca 1998 r. do 31 sierpnia 1998 r. – 97% przeciętnego wynagrodzenia;
- 6) od 1 września 1998 r. do 31 grudnia 1998 r. – 98% przeciętnego wynagrodzenia.

Od 1 stycznia 1999 r. kwota bazowa wynosi 100% przeciętnego wynagrodzenia pomniejszego o składki, przy czym pierwotnie była ustalana kwartalnie, a od 2004 r. jest ustalana corocznie. Osoby, które nabywały prawa do emerytur i rent w różnych okresach, uzyskiwały świadczenia o różnej wysokości, przy czym obowiązujące regulacje nie zapewniały zrównania świadczeń przyznawanych wcześniej ze świadczeniami przyznawanymi później. Unormowania obowiązujące od 25 lutego 1993 r. do 31 grudnia 1998 r. różnicowały wysokość wypłacanych świadczeń emerytalno-rentowych w zależności od dnia nabycia świadczenia. Świadczenia ustalone wcześniej pomimo przeprowadzanych okresowo waloryzacji były niższe niż świadczenia ustalane później. Ogólnie rzecz biorąc, im później świadczenie zostało ustalone, tym było wyższe.

2. Kolejne zmiany, już po wszczęciu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, zostały wprowadzone ustawą z dnia 7 września 2007 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 191, poz. 1368). Ustawa ta nadaje zaskarżonemu przepisowi art. 194a ust. 5 ustawy o emeryturach i rentach z FUS następującą treść:

„Dla świadczeń przysługujących emerytom i rencistom urodzonym po dniu 31 grudnia 1929 r. podwyższa się kwotę bazową do 100% przeciętnego wynagrodzenia przyjętego do ustalenia wysokości świadczenia w dniu jego przyznania – od dnia 1 marca 2008 r.”.

Zmiany te wejdą w życie 1 stycznia 2008 r.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego wprowadzone zmiany nie mają wpływu na dopuszczalność wydania wyroku w niniejszej sprawie. Po pierwsze, zaskarżony przepis nie utracił jeszcze mocy obowiązującej. Rozstrzygnięcie przez Trybunał Konstytucyjny kwestii przedstawionej przez Sąd Okręgowy Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Łodzi umożliwia sądowi rozpoznanie sprawy, w związku z którą zostało przedstawione pytanie prawne. Sąd musi bowiem rozpoznać sprawę, nie czekając na ewentualne zmiany regulacji prawnych. Po drugie, nawet gdyby wprowadzone zmiany weszły w życie przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny, to odpowiedź na pytanie prawne i tak miałyby znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy rozpoznawanej przez sąd występujący z pytaniem. W sprawie, w związku z którą przedstawiono pytanie prawne, ubezpieczony dochodzi przed sądem wyrównania wysokości emerytury za miniony okres. Od oceny konstytucyjności obecnie obowiązującej regulacji zależy m.in. ustalenie prawnych konsekwencji stanów faktycznych, które miały miejsce w przeszłości. Ewentualne stwierdzenie niekonstytucyjności zaskarżonej regulacji mogłoby otworzyć drogę dochodzenia wyrównania świadczeń emerytalnych i rentowych za okres przed wejściem w życie zaskarżonych przepisów. Z kolei stwierdzenie konstytucyjności zaskarżonych przepisów rozstrzyga podnoszone wątpliwości i zamyka definitywnie tę kwestię, sprzyjając realizacji zasady pewności prawa.

3. Pytanie prawne dotyczy art. 194a ust. 4 i 5 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, dodanego ustawą z 16 lipca 2004 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw. Art. 194a ustawy stanowi:

„1. Emerytury i renty przysługujące na podstawie ustawy, które zostały obliczone od kwoty bazowej stanowiącej mniej niż 100% przeciętnego wynagrodzenia, podlegają przeliczeniu.

2. Przeliczenie emerytury i renty z tytułu niezdolności do pracy polega na ponownym obliczeniu świadczenia od kwoty bazowej określonej w ust. 4 i 5.

3. Przeliczenie renty rodzinnej polega na ponownym jej obliczeniu jako odpowiedniego procentu świadczenia, które przysługiwałoby zmarłemu, przeliczonego zgodnie z ust. 2.

4. Dla świadczeń przysługujących emerytom i rencistom urodzonym przed dniem 1 stycznia 1930 r. podwyższa się kwotę bazową do:

1) 96,5% przeciętnego wynagrodzenia przyjętego do ustalenia wysokości świadczenia w dniu jego przyznania – od dnia 1 marca 2005 r.;

2) 100% przeciętnego wynagrodzenia przyjętego do ustalenia wysokości świadczenia w dniu jego przyznania – od dnia 1 marca 2006 r.

5. Dla świadczeń przysługujących emerytom i rencistom urodzonym po dniu 31 grudnia 1929 r. podwyższa się kwotę bazową do:

1) 94,5% przeciętnego wynagrodzenia przyjętego do ustalenia wysokości świadczenia w dniu jego przyznania – od dnia 1 marca 2007 r.;

2) 96% przeciętnego wynagrodzenia przyjętego do ustalenia wysokości świadczenia w dniu jego przyznania – od dnia 1 marca 2008 r.;

3) 98% przeciętnego wynagrodzenia przyjętego do ustalenia wysokości świadczenia w dniu jego przyznania – od dnia 1 marca 2009 r.;

4) 100% przeciętnego wynagrodzenia przyjętego do ustalenia wysokości świadczenia w dniu jego przyznania – od dnia 1 marca 2010 r.

6. Przeliczona emerytura i renta podlega podwyższeniu w ramach waloryzacji przypadających do dnia, od którego przysługuje prawo do świadczenia w przeliczonej wysokości, a jeżeli wypłata była wstrzymana – z uwzględnieniem waloryzacji przypadających w okresie do dnia jej wznowienia.

7. Emerytury i renty przelicza się z urzędu, a jeżeli wypłata świadczenia jest wstrzymana – po jej wznowieniu”.

Rządowy projekt ustawy nie zawierał pierwotnie mechanizmu podwyższania kwoty bazowej w celu zlikwidowania różnic między wysokością świadczeń ustalanych w różnych okresach (druk nr 2492 sejmowy, IV kadencja). Mechanizm taki został zaproponowany w poprawce do projektu zgłoszonej przez grupę posłów w trakcie drugiego czytania i został przyjęty przez Sejm w III czytaniu 16 lipca 2004 r. Na posiedzeniu komisji nadzwyczajnej rozpatrującej projekt zwracano m.in. uwagę, że uzależnienie wysokości emerytury od daty ustalenia świadczenia narusza zasadę równości. Proponowane rozwiązania miały na celu przeciwdziałanie tym naruszeniom. Minister Polityki Społecznej, Krzysztof Pater, relacjonując swoje spotkanie z przedstawicielami organizacji emeryckich, stwierdził, że zdaniem tych organizacji, likwidację „starego portfela” emerytur należy zacząć od osób najstarszych (zob. „Biuletyn Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw związanych z rządowym «Programem uporządkowania i ograniczenia wydatków publicznych»”, nr 15).

4. Pierwszy z zarzutów sformułowanych w pytaniu prawnym dotyczy naruszenia konstytucyjnej zasady równości. Zgodnie z ustalonym orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego zasada równości nakazuje jednakowe traktowanie 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. Oceniając regulację prawną z punktu widzenia zasady równości, należy w pierwszej kolejności rozważyć, czy można wskazać wspólną cechę istotną uzasadniającą równe traktowanie podmiotów prawa. Ustalenie to wymaga analizy celu i treści aktu normatywnego, w którym zawarta została kontrolowana norma prawna.

Jeżeli prawodawca różnicuje podmioty prawa, które charakteryzują się wspólną cechą istotną, to wprowadza odstępstwo od zasady równości. Takie odstępstwo nie musi jednak oznaczać naruszenia art. 32 Konstytucji. Jest ono dopuszczalne, jeżeli zostały spełnione następujące warunki:

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

2) waga interesu, któremu różnicowanie ma służyć, pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku wprowadzonego zróżnicowania;

3) kryterium różnicowania pozostaje w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych.

W praktyce niemal każda regulacja prawna różnicuje podmioty prawa dlatego też zasada równości należy do najczęściej powoływanych zasad w orzecznictwie sądów konstytucyjnych w państwach demokratycznych. Jednocześnie wobec faktu, że kryteria dopuszczalnych zróżnicowań mają charakter ocenny, stosowanie tej zasady przez sąd konstytucyjny wymaga zachowania szczególnej powściągliwości. Ustawodawca ma ponadto co do zasady szeroką swobodę przy stanowieniu prawa w dziedzinie polityki gospodarczej i społecznej.

5. Zróżnicowania wprowadzone przez ustawodawcę w zakwestionowanych przepisach dotyczą prawa do świadczeń emerytalno-rentowych, wypłacanych w ramach systemu ubezpieczeń społecznych. 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. Wiążę 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).

W tym kontekście podstawowym czynnikiem różnicowania wysokości świadczeń powinien być przede wszystkim wkład ubezpieczonego w tworzenie funduszu ubezpieczeń społecznych, przy czym ustawodawca musi brać pod uwagę, że ubezpieczony z uzasadnionych powodów mógł w pewnych okresach nie opłacać składek emerytalno-rentowych. Tymczasem ustawodawca różnicował świadczeniobiorców znajdujących się w

identycznej sytuacji z punktu widzenia długości okresów składkowych i nieskładkowych oraz wysokości wynagrodzeń w zależności od daty ustalenia świadczenia.

Trybunał Konstytucyjny rozważał ponadto w swoim orzecznictwie wymiar czasowy zasady równości oraz dopuszczalność różnicowań wynikających ze zmian wprowadzonych przez prawodawcę w systemie prawnym. Trybunał Konstytucyjny zwracał uwagę, że „w tego rodzaju sytuacjach zarzut naruszenia zasady równości rozpatrywać należy w świetle całokształtu wcześniejszej i nowej regulacji, traktując go nieco inaczej niż w przypadku porównania regulacji prawnych obowiązujących w tym samym okresie, których geneza nie jest związana z konsekwencjami regulacji wcześniejszej. Oczywiście jest przecież, że każda zmiana przepisów dotyczących statusu prawnego jednostki wprowadza jako nieuniknioną konsekwencję pewne podziały wśród osób, znajdujących się w analogicznej (podobnej) sytuacji faktycznej, ale w różnym czasie, a przez to pod rządami różnych przepisów. Stąd ocena przestrzegania zasady równości wymaga uwzględnienia założenia znacznego stopnia swobody ustawodawcy we wprowadzaniu nowych regulacji prawnych, lepiej odpowiadających zmienionym stosunkom społecznym. W szczególności zasada równości nie powinna być rozumiana w sposób, który uniemożliwiałby ustawodawcy wprowadzanie rozwiązań korzystniejszych dla podmiotów stosunków prawnych z uwagi na to, że wcześniej pewna kategoria osób dostosowała swoje działania do regulacji mniej korzystnych lub poniosła pewne negatywne konsekwencje tej regulacji. Założenie takie prowadziłoby do nadmiernej petryfikacji porządku prawnego, konieczności utrzymywania pewnych regulacji prawnych, bardziej ingerujących w prawa i wolności obywatelskie, które nie byłyby już uzasadnione, tylko z uwagi [na] rzekomą konieczność analogicznego traktowania w nieograniczonej czasowo przyszłości osób w podobnej sytuacji faktycznej. Nie można jednak przyjmować, iż zasada równości ma nieograniczone ramy czasowe, tj. wyklucza, aby w przyszłości osoby, znajdujące się wcześniej w podobnej sytuacji faktycznej, nie były traktowane w analogiczny sposób” (wyrok z 29 maja 2001 r., sygn. K 5/01, OTK ZU nr 4/2001, poz. 87, s. 548).

Jest rzeczą oczywistą, że wraz z rozwojem gospodarczym kraju, w warunkach korzystnej sytuacji demograficznej poziom świadczeń emerytalno-rentowych może rosnąć z czasem. Z kolei niekorzystna sytuacja gospodarcza może wymagać ograniczenia poziomu świadczeń. Kolejne zmiany ustawodawcze dotyczące zasad ustalania wysokości nabywanych świadczeń nie mogą jednak prowadzić do nieuzasadnionych różnic w wysokości świadczeń emerytalno-rentowych pobieranych w danym czasie przez ubezpieczonych, którzy nabyli prawa do świadczeń w różnym czasie. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego istniejące zróżnicowanie wysokości świadczeń w zależności od daty ich ustalenia może budzić wątpliwości z punktu widzenia konstytucyjnej zasady równości.

Zaskarżone przepisy mają jednak charakter czasowy i mają na celu usunięcie *pro futuro* wprowadzonych zróżnicowań, służą zatem lepszej realizacji zasady równości w dłuższej perspektywie czasowej. Nie mają natomiast na celu wyrównania negatywnych skutków zróżnicowań powstałych w przeszłości. Z materiałów parlamentarnych wynika, że rozłożenie w czasie usuwania istniejących zróżnicowań podyktowane było koniecznością uwzględnienia możliwości finansowych systemu ubezpieczeń społecznych i zapewnienia równowagi systemu finansów publicznych.

6. Biorąc pod uwagę treść i cel kwestionowanych przepisów, należy przyjąć, że wspólną cechą istotną uzasadniającą równe traktowanie jest pobieranie świadczenia ustalonego w okresie od 1 marca 1993 r. do 31 grudnia 1998 r. w oparciu o kwotę bazową niższą od 100% przeciętnego wynagrodzenia. Ustawodawca różnicuje tę kategorię osób w zakresie przeliczania świadczeń przy zastosowaniu podwyższonej kwoty bazowej, przyjmując za kryterium wiek uprawnionych. Osoby urodzone przed 1 stycznia 1930 r. uzyskały

świadczenia obliczone od [kwoty] 100% przeciętnego wynagrodzenia, przyjętego do ustalenia wysokości świadczenia w dniu jego przyznania, w dwóch etapach do 1 marca 2006 r. Osoby miały wówczas ukończone 76 lat. Emeryci i renciści urodzeni po 31 grudnia 1929 r. osiągną kwotę bazową 100% przeciętnego wynagrodzenia w czterech etapach do 1 marca 2010 r. Najstarsze z tych osób będą miały wówczas ukończone 80 lat.

Należy przypomnieć, że Trybunał Konstytucyjny rozważał kwestię dopuszczalności różnicowania zasad rewaloryzacji świadczeń w zależności od wieku świadczeniobiorców w powołanym wyżej orzeczeniu z 11 lutego 1992 r., sygn. K 14/91. W ocenie Trybunału „objęcie ustawą rewaloryzacyjną z dnia 14 grudnia 1990 r. osób, które ukończyły 80 lat do końca 1990 r., a pominięcie osób, które ukończą 80 lat po tej dacie tylko pozornie wydaje się naruszać art. 1 i art. 67 ust. 2 Konstytucji, tj. zasadę sprawiedliwości społecznej oraz zasadę równości praw.

Nie chodziło bowiem w tej ustawie o trwałą regulację – na korzystniejszych w stosunku do późniejszej ustawy z dnia 17 października 1991 r. zasadach – rewaloryzacji świadczeń dla osób, które ukończyły 80 lat do 31 grudnia 1990 r., bo to stwarzałoby trwałą nierówność między świadczeniobiorcami osiągającymi 80 lat a pozostałą większością osób pobierających świadczenia ze starych portfeli. Ustawa rewaloryzacyjna z 14 grudnia 1990 r. dla 80-latnich stanowiła początek rewaloryzacji dawniej przyznanych emerytur i rent i z natury rzeczy ma charakter epizodyczny (przejściowy), mianowicie do czasu pobierania świadczeń przez osoby, które ukończyły 80 lat do końca 1990 r. Taką cezurę czasową uzasadniać może fakt, że właśnie ci świadczeniobiorcy pobierali w zasadzie najdłużej niskie świadczenia. Ponadto ze względu na sędziwy wiek dalsze zwleknięcie z rewaloryzacją spowodować by mogło, że nie doczekaliby się oni w ogóle rewaloryzacji ich emerytur czy rent. Natomiast żadne względy nie przemawiają za trwałą, korzystniejszą regulacją emerytur i rent dla osób kończących 80 lat. Podeszły wiek (75 lat) w świetle przepisów emerytalnych uzasadnia tylko prawo do zasiłku pielęgnacyjnego (art. 48 ust. 1 ustawy o z.e.p.)” (OTK w 1992 r., cz. I., s. 146).

Zakwestionowane przepisy różnicują na podstawie kryterium wieku podmioty mające wspólną cechę istotną. Należy przy tym zwrócić uwagę, że mechanizm ustawowy nie zapewnia przyjęcia identycznej kwoty bazowej dla wszystkich osób, które osiągać będą określony wiek w kolejnych latach. Mechanizm ten jest bowiem skonstruowany w taki sposób, że świadczeniobiorcy z obu grup wyodrębnionych przez ustawodawcę w różnym wieku będą dochodzić do danego poziomu kwoty bazowej. Osoby urodzone po 31 grudnia 1929 r. będą dochodzić do danego poziomu kwoty bazowej w bardziej zaawansowanym wieku niż osoby urodzone przed 1 stycznia 1930 r. Jednocześnie czas wyrównywania wysokości świadczeń do poziomu ustalanego od kwoty bazowej w wysokości 100% przeciętnego wynagrodzenia nie jest uzależniony od okresu pobierania przez poszczególne osoby świadczeń obliczonych od mniejszej kwoty bazowej ani od ogólnej kwoty świadczeń, której świadczeniobiorca nie uzyskał z powodu zastosowania kwoty bazowej niższej niż 100% przeciętnego wynagrodzenia. Osoby starsze z reguły najdłużej pobierały świadczenia w mniejszej wysokości, w praktyce mogą jednak być wyjątki od tej prawidłowości.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, pomimo przedstawionych zastrzeżeń, zastosowane kryterium zróżnicowania pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią danej regulacji. Jak wspomniano, osoby starsze, ogólnie rzecz biorąc, najdłużej pobierały mniejsze świadczenia, a jednocześnie potrzeba zapewnienia im stanu zgodnego z zasadą równości jest najbardziej nagląca. Jak wynika ze sprawozdań z posiedzeń nadzwyczajnej komisji sejmowej, rozpatrującej projekt ustawy, na konieczność wprowadzenia szczególnych rozwiązań umożliwiających szybsze przeliczenie świadczeń dla osób najstarszych zwracały uwagę niektóre organizacje emerytów. Ustawodawca mógł wprowadzić bardziej złożone kryteria różnicowania, uwzględniające m.in. sumę świadczeń, której poszczególni

świadczeniobiorcy nie uzyskali z powodu zastosowania kwoty bazowej niższej niż 100% przeciętnego wynagrodzenia. Przyjęte rozwiązanie nie ma jednak charakteru arbitralnego i mieści się w granicach swobody regulacyjnej przysługującej ustawodawcy.

Uprzywilejowanie osób urodzonych przed 1 stycznia 1930 r. pociąga za sobą mniejszy zasób środków finansowych, które można przeznaczyć na wyrównywanie wysokości świadczeń osób urodzonych po 31 grudnia 1929 r., w konsekwencji wiąże się z wprowadzeniem wolniejszego tempa wyrównywania wysokości świadczeń dla tej kategorii osób. Wobec szczególnie pilnej konieczności zapewnienia praw emerytalno-rentowych osobom starszym, waga interesu, któremu różnicowanie ma służyć, pozostaje jednak w odpowiedniej proporcji do wagi interesów osób urodzonych po 31 grudnia 1929 r., które zostaną naruszone w wyniku wprowadzonego różnicowania.

Należy rozważyć również relację wprowadzonego różnicowania z wartościami, zasadami i normami konstytucyjnymi. Zdaniem Sejmu jedynym motywem różnicowania wprowadzonego w zakwestionowanych przepisach była konieczność zachowania równowagi finansów publicznych. Należy jednak zwrócić uwagę, że ustawodawca mógł przyjąć różne rozwiązania, które wywołałyby podobne skutki finansowe, ale nie wiązały się z różnicowaniem podmiotów podobnych. Z tego względu równowaga finansów publicznych nie uzasadnia przyjętych regulacji. Uprzywilejowanie osób urodzonych przed 1 stycznia 1930 r. umożliwia natomiast lepszą realizację prawa do zabezpieczenia społecznego dla tych osób, pozwalając na szybsze usunięcie różnicowań wprowadzonych w przeszłości, znajduje zatem oparcie w obowiązującej Konstytucji. Kryterium różnicowania pozostaje w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych.

Rozpoznając przedstawione pytanie prawne, Trybunał Konstytucyjny wziął także pod uwagę możliwe konsekwencje orzeczenia. Jak wspomniano wyżej, rozłożenie w czasie dochodzenia do przyjęcia kwoty bazowej w wysokości 100% przeciętnego wynagrodzenia służy zapewnieniu równowagi finansów publicznych. Rozciągnięcie rozwiązań dotyczących osób urodzonych przed 1 stycznia 1930 r. na osoby urodzone po 31 grudnia 1929 r., prowadziłoby do istotnego zwiększenia wydatków publicznych. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, wprowadzone rozwiązanie dotyczące osób urodzonych przed 1 stycznia 1930 r. w wyższym stopniu służy realizacji wymienionych wartości konstytucyjnych niż rozwiązanie, które polegałoby na objęciu osób urodzonych przed 1 stycznia 1930 r. mechanizmem przewidzianym dla osób urodzonych od tego dnia. Na skutek stwierdzenia niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów i utraty przez nie mocy obowiązującej powstałaby sytuacja, w której poszczególne wartości konstytucyjne byłyby urzeczywistniane w jeszcze niższym stopniu.

7. Zdaniem Sądu Okręgowego w Łodzi zaskarżone przepisy naruszają zasadę sprawiedliwości społecznej.

Trybunał Konstytucyjny zwracał uwagę w swym orzecznictwie, że z zasady sprawiedliwości społecznej wynika szereg zasad szczegółowych, uwzględniających m.in. solidarność społeczną, minimum bezpieczeństwa socjalnego, zabezpieczenie podstawowych warunków egzystencji osobom pozostającym bez pracy nie z własnej woli, a także zasadę równości. Z uzasadnienia pytania prawnego wynika, że naruszenie zasady sprawiedliwości nastąpiło w wyniku odmiennego traktowania podmiotów podobnych, a więc przez naruszenie zasady równości. Sąd występujący z pytaniem prawnym nie wyprowadza innych treści normatywnych z zasady sprawiedliwości społecznej i nie wskazuje na naruszenie innych zasad szczegółowych, składających się na treść zasady sprawiedliwości społecznej. Z tego względu nie zachodzi potrzeba odrębnego rozważenia zarzutu niezgodności zaskarżonego

przepisu z zasadą sprawiedliwości społecznej. Trybunał Konstytucyjny uznał również za zbędne powołanie art. 2 Konstytucji w sentencji orzeczenia.

Z przedstawionych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

Zdanie odrębne
sędziego TK Marka Kotlinowskiego
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 30 października 2007 r., sygn. akt P 36/06

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) zgłaszam zdanie odrębne do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 30 października 2007 r., sygn. akt P 36/06. Uważam, że zakwestionowany w pytaniu prawnym art. 194a ust. 4 i 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, ze zm.) godzi w konstytucyjną zasadę równości, jest sprzeczny z zasadą sprawiedliwości społecznej i narusza istotę prawa do zabezpieczenia społecznego.

Zgadzam się z tym, że skoro Konstytucja w art. 67 daje ustawodawcy swobodę w kreowaniu zakresu i form prawa zabezpieczenia społecznego, to może on wybrać najwłaściwszy według siebie mechanizm dochodzenia do stuprocentowej kwoty bazowej.

Świadczenia emerytalno-rentowe podlegają silnej ochronie prawnej. Z takiego założenia wyszedł Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 11 lutego 1992 r., sygn. K 14/91 (OTK w 1992 r., cz. I, s. 93-148), uzasadniając swój pogląd tym, że „gwarantują one (...) minimum bezpieczeństwa socjalnego świadczeniobiorcom, zwłaszcza jeżeli uwzględni się niski przeciętny poziom świadczeń w relacji do wysokich i ciągle wzrastających kosztów utrzymania, łączą się silnie (...) z osobistym wkładem ubezpieczonych w powstanie funduszy ubezpieczeniowych”. Stwarza to wyraźne granice dla ustawodawcy kreującego treść prawa do zabezpieczenia społecznego. Przysługująca mu swoboda nie oznacza dowolności, przyjmowane rozwiązania wymagają wiarygodnego i rzetelnego uzasadnienia, a interes publiczny, dla którego dokonywana jest ingerencja w prawa i wolności jednostek, musi być wyraźnie wskazany. W tej kwestii orzecznictwo TK zbieżne jest z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (zob. m.in. wyroki ETPC przeciwko Francji w sprawach: Lecarpentier, nr 67847/01 z 14 lutego 2006 r., Cabourdin, nr 60796/00 z 11 kwietnia 2006 r., Vezon, nr 66018/01 z 18 kwietnia 2006 r., Saint-Adam i Millot, nr 72038/01 z 2 maja 2006 r.). Wyznacznikiem dopuszczalnej swobody ustawodawcy jest Konstytucja. Przekroczenie wytyczonych przez nią granic uzasadnia interwencję Trybunału. W niniejszej sprawie interwencja jest, moim zdaniem, konieczna.

Ustawodawca zdecydował, z uwagi na możliwości finansowe państwa, że dochodzenie do stuprocentowej kwoty bazowej rozłożone będzie w czasie, a kolejność świadczeniobiorców uprawnionych do jej podwyższenia zależeć będzie od określonego kryterium. To zasadniczo nie wzbudza moich zastrzeżeń, bo jest wyrazem swobody prawodawcy w kształtowaniu treści prawa do zabezpieczenia społecznego. Co więcej, zgadzam się z tym, że w sytuacji kryzysu gospodarczego i zagrożenia stanu finansów państwa wręcz obowiązkiem ustawodawcy jest podjęcie odpowiednich kroków, konsekwencjami których obarczone zostaną wszystkie grupy społeczne. W niniejszej sprawie problem tkwi jednak w wyborze kryterium decydującym o kolejności dochodzenia przez uprawnionych do kwoty bazowej w wysokości 100%. Ustawodawca uznał, że najwłaściwszym kryterium będzie data urodzenia świadczeniobiorcy.

Świadczenie emerytalne jest należne w zamian za składkę ubezpieczeniową wnoszoną do systemu. W ten sposób wyraża się zasada wzajemności, stanowiąca jedną z cech charakterystycznych stosunku ubezpieczeniowego. Wysokość świadczenia jest, w dużym uproszczeniu, sumą stałej kwoty świadczenia (kwoty bazowej, jednakowej dla wszystkich świadczeniobiorców nabywających świadczenie w tym samym czasie) oraz odzwierciedlającej własny wkład ubezpieczonego do systemu kwoty indywidualnej, która jest pochodną okresów składkowych i nieskładkowych, stażu pracy i wysokości zarobków, od

których była pobierana składka. Emerytura jest świadczeniem o charakterze roszczeniowym, tzn. przysługuje w ustawowo określonym rozmiarze po spełnieniu przewidzianych przepisami przesłanek. Należna jest z mocy samego prawa. Rola instytucji ubezpieczeniowych sprowadza się tylko do stwierdzenia spełnienia przesłanek nabycia tego prawa. Państwo gwarantuje wypłatę świadczeń.

Z powyższego jednoznacznie wynika, że nabycie uprawnień emerytalnych zależne jest jedynie od osiągnięcia wskazanego w ustawie wieku i stażu ubezpieczeniowego. Wysokość świadczenia jest zaś pochodną długości stażu pracy oraz wysokości zarobków. Nie jest natomiast zależna od wieku świadczeniobiorców, bo ten ma znaczenie jedynie przy nabyciu prawa do emerytury. Znajduje to wyraźne potwierdzenie również w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału, który w powoływanym już przeze mnie orzeczeniu w sprawie o sygn. K 14/91, podkreślił, że „zasada wzajemności oraz proporcjonalności świadczeń i składek jako założenie ubezpieczeń społecznych określa (...) w sposób ogólny ustawowe reguły określania wysokości świadczeń i podlega ochronie z mocy (...) Konstytucji”. Tymczasem rozwiązanie zawarte w art. 194a ust. 4 i 5 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych uzależnia wysokość świadczenia właśnie od daty urodzenia emeryta, bo nabycie prawa do podwyższonej kwoty bazowej uwarunkowane zostało przez ustawodawcę osiągnięciem określonego wieku.

Dokonując analizy takiego rozwiązania z punktu widzenia zasady równości i przesłanek dopuszczających jej ograniczenia, dochodzę do wniosków odmiennych niż przyjęte przez Trybunał w niniejszym orzeczeniu. Wspólną cechą relewantną podmiotów, których dotyczy zakwestionowany przepis, jest nabycie i pobieranie świadczenia w okresie obowiązywania obniżonej kwoty bazowej, przy czym im wcześniej ktoś nabył prawo do emerytury, tym niższe jest jego świadczenie. Jednocześnie nie jest tak, że wcześniejsza data nabycia uprawnień emerytalnych oznacza, że te osoby są najstarsze w grupie świadczeniobiorców pobierających emeryturę na podstawie zaniżonej kwoty bazowej. Polski system emerytalny był i wciąż jeszcze jest oparty na konstrukcji elastycznego wieku emerytalnego. Oznacza to zróżnicowanie wymogów w zakresie wieku uprawniającego do przejścia na emeryturę. Dlatego też w tym samym roku na emeryturę mógł przejść mężczyzna, który osiągnął powszechny wiek emerytalny 65 lat i 55-letnia kobieta, która osiągnęła wiek uprawniający do wcześniejszej emerytury. Jeśli miało to miejsce przykładowo w 1994 r., oboje mieli wyliczoną emeryturę na podstawie ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o zmianie niektórych ustaw dotyczących zaopatrzenia emerytalnego (Dz. U. Nr 129, poz. 602), która określiła wysokość kwoty bazowej na poziomie 93%. Okres, w jakim pobierali emerytury na podstawie zaniżonej kwoty, jest więc w ich wypadku jednakowy, ale to mężczyzna, zakładając, że urodził się przed 1 stycznia 1930 r., jako pierwszy zostanie objęty mechanizmem podwyższania kwoty bazowej do 100% i jego świadczenie szybciej ulegnie zwiększeniu.

Nie mam wątpliwości, że przyjęte przez ustawodawcę kryterium daty urodzenia przy konstrukcji mechanizmu dochodzenia do stuprocentowej kwoty bazowej nie mieści się w konstytucyjnych granicach dopuszczających odstępstwa od zasady równości. Brak jest w szczególności jakiegokolwiek racjonalnego uzasadnienia, biorąc pod uwagę cel i treść przepisów emerytalnych, dla wyboru tego właśnie kryterium zróżnicowania. W niniejszej sprawie mamy więc do czynienia z przekroczeniem wyznaczonych przez Konstytucję granic swobody ustawodawcy w wyborze kryterium decydującym o kolejności dochodzenia przez uprawnionych do stuprocentowej kwoty bazowej.

Na marginesie powyższych rozważań stwierdzam, że należy pozytywnie przyjąć decyzję ustawodawcy, który uznał, że trwająca od 2005 r. poprawa koniunktury gospodarczej nakazuje ostateczne uregulowanie zobowiązań zaciągniętych przez państwo u rzeszy emerytów i rencistów (zob. uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o

emeryturach i rentach z FUS, druk sejmowy nr 1790 V kadencji). Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. Nr 191, poz. 1368) skraca okres wyrównywania świadczeń z tzw. „starego portfela” dla urodzonych po 31 grudnia 1929 r. Od 1 marca 2008 r. kwota bazowa wynosić będzie 100% przeciętnego wynagrodzenia.

Z powyższych względów składam niniejsze zdanie odrębne.