

Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 grudnia 2012 r. (K 9/12)

W wyroku z 19 grudnia 2012 r. Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się w kwestii zgodności z Konstytucją przepisów ustawy z dnia 13 stycznia 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 118; dalej też jako ustawa przejściowa), która wprowadziła w 2012 r. kwotową waloryzację świadczeń emerytalno-rentowych wymienionych w ustawie. Z wnioskiem o zbadanie jej konstytucyjności wystąpił Prezydent RP oraz Rzecznik Praw Obywatelskich. Odnosząc się do zarzutów wnioskodawców, sąd konstytucyjny uznał, iż ustawodawca nie naruszył przepisów Konstytucji, a wprowadzona przez niego nowelizacja jest uzasadniona zasadami równowagi finansów publicznych państwa oraz solidarnością społeczną.

słowa kluczowe: waloryzacja kwotowa, ustawa przejściowa, emerytura, renta, najniższe świadczenie

1. Epizodyczność przepisów wprowadzających w 2012 r. waloryzację kwotową

Przed przystąpieniem do oceny głosowanego judykatu warto – w celu lepszego zilustrowania rozstrzygniętego w nim problemu – poruszyć problematykę ustaw epizodycznych w systemie prawa.

Wspomniana wyżej nowelizacja zastąpiła metodę waloryzacji świadczeń emerytalno-rentowych z dotychczas obowiązującej waloryzacji procentowej na kwotową, polegającą na podniesieniu każdego świadczenia o jednakową dla każdego świadczeniobiorcy kwotę 71 zł bez względu na wysokość pobieranego świadczenia. Wprowadzona zmiana obowiązywała – zgodnie z założeniem ustawodawcy – tylko w 2012 r. W kolejnych latach powrócono do waloryzacji procentowej. W uzasadnieniu projektu ustawy podkreśla się „przejściowy” charakter projektowanej regulacji¹.

Mimo że ustawa przejściowa dotyczyła wąskiego wycinka rzeczywistości, dotyczącego mechanizmu waloryzacji świadczeń emerytalno-rentowych, to jednak stanowi ona ilustrację szerszej problematyki istoty i funkcji prawa we współczesnym świecie.

Przepisy przejściowe² w systemie prawnym są typowe dla współczesnego świata, gdy dynamika zmian społeczno-gospodarczych jest większa niż kiedykolwiek dotąd. W tej niestałej rzeczywistości prawo pełni rolę instrumentu, który ma sterować zachodzącymi procesami społecznymi. Prawo, będące niegdyś jedynie strażnikiem porządku i bezpieczeństwa, z prawa negatywnego stało się prawem pozytywnym, aktywnie sterującym procesami społecznymi. Jak określa się w literaturze, jest tzw. prawem interwencyjnym³. Jego rola nie ogranicza się jedynie do reagowania na pojawiające się problemy, lecz stanowi instrument polityki określający kierunki rozwoju społecznego⁴. Zdaniem L. Morawskiego, odpowiednio zaprojektowane prawo jest dzisiaj, bardziej niż kiedykolwiek, niezbędnym narzędziem reform, które nie dokonują się samorzutnie.

Prawo stanowi dziś ważny instrument polityki społecznej i ekonomicznej. Jest instrumentem pozwalającym korygować zachodzące procesy oraz przywracać zagrożoną równowagę. Dlatego ważne jest, ze względu na niespotykaną dotąd dynamikę przemian, aby współczesny ustawodawca dysponował swobodą decyzyjną, która pozwoli mu elastycznie i szybko reagować na zmieniające się okoliczności społeczno-gospodarcze.

Cechą prawa interwencyjnego jest także to, iż nie jest ono ukierunkowane na rozwiązywanie problemów jednostkowych, lecz społecznych, systemowych.

W reagowaniu na ciągle fluktuującą rzeczywistość istotną rolę odgrywają te akty normatywne, które mogą być zmieniane i korygowane natychmiast i w każdym przypadku, jeżeli

¹ Uzasadnienie projektu ustawy, druk sejmowy nr 101, VII kadencja Sejmu.

² Nazywane także incydentalnymi, epizodycznymi, czasowymi.

³ L. Morawski, *Główne problemy współczesnej filozofii prawa. Prawo w toku przemian*, Warszawa 2005, s. 86.

⁴ *Ibidem*, s. 89.

wymagają tego okoliczności⁵. Z tego względu obserwuje się w systemie prawa wzrost znaczenia aktów prawnych wydawanych jedynie po to, aby rozwiązać określony problem społeczny, często tylko na określony czas. Owe regulacje – z uwagi na swoją czasowość, przejściowość – określane są w literaturze jako *sunshine legislation* czy też ustawy epizodyczne.

Celem każdego aktu epizodycznego jest rozstrzygnięcie zaistniałego problemu, określenie na nowo praw i obowiązków osób dotkniętych zmianą⁶. Dlatego też regulacja czy rozstrzygnięcie intertemporalne będą zawsze miały doniosłość społeczną. Gdy zmiany następują na korzyść ich adresatów, to nie wywołują one zwykle większych problemów i nie są przedmiotem ożywionej dyskusji. Inaczej, gdy są one niekorzystne.

Sytuacja staje się złożona, gdy problem jest rozwiązywany poprzez wprowadzenie norm prawnych w obszarach wcześniej już uregulowanych w przepisach. Zachodzi wówczas konieczność wartościowania różnych dóbr i interesów, takich jak dobro jednostki *versus* dobro społeczeństwa, adekwatność prawa a jego stabilność i poszanowanie praw nabytych, zachowanie zaufania obywateli do obowiązującego prawa itp. Ważne jest więc, aby określona regulacja przejściowa uwzględniała słuszne interesy wszystkich podmiotów dotkniętych daną zmianą.

*

Przepisy wprowadzające waloryzację kwotową w 2012 r. odpowiadają powyższej charakterystyce przepisów epizodycznych. Z uzasadnienia do projektu ustawy przejściowej wynika w sposób wyraźny cel tej regulacji, którym jest rozstrzygnięcie określonego problemu społecznego. Dotyka on z jednej strony polskiej gospodarki, z drugiej – sytuacji bytowej osób pobierających najniższe świadczenia emerytalno-rentowe. Celem tych przepisów jest więc ochrona budżetów gospodarstw domowych emerytów i rencistów otrzymujących najniższe świadczenia. Ponadto wprowadzenie waloryzacji kwotowej w 2012 r. uzasadnione było dążeniem do równowagi finansów publicznych.

Potrzeba waloryzacji świadczeń emerytalno-rentowych nie była podważana. Jednak z uwagi na przejściowe problemy dotyczące gospodarkę, brak wolnych środków finansowych na alternatywne działania osłonowe skłonił władze publiczne do innego sposobu redystrybucji funduszy przeznaczonych w budżecie na waloryzację.

2. Zgodność z Konstytucją przepisów ustawy przejściowej

Jak już wspomniano, przedmiotem wyroku Trybunału była kontrola zgodności z Konstytucją przepisów ustawy wprowadzającej w 2012 r. mechanizm waloryzacji kwotowej świadczeń emerytalno-rentowych wymienionych w ustawie. W ocenie wnioskodawców

⁵ *Ibidem*, s. 90.

⁶ P. Kokot, *Funkcje prawa intertemporalnego* [w:] *Problematyka intertemporalna w prawie. Zagadnienia podstawowe. Rozstrzygnięcia intertemporalne. Geneza, funkcje, aksjologia*, red. J. Mikołajewicz, Legalis 2015.

(Prezydenta RP oraz Rzecznika Praw Obywatelskich), ustawodawca, zastępując waloryzację procentową waloryzacją kwotową, wykroczył poza konstytucyjnie wyznaczoną swobodę regulowania prawa do zabezpieczenia społecznego i naruszył następujące przepisy ustawy zasadniczej:

- istotę prawa do zabezpieczenia społecznego (art. 67 ust. 1 Konstytucji),
- zasadę równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji),
- zasadę ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji),
- zasadę ochrony praw nabytych (art. 2 Konstytucji),
- zasadę określoności prawa (art. 2 Konstytucji),
- zasadę sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji),
- zasadę specjalnej opieki, jaką państwo powinno otaczać weteranów walk o niepodległość (art. 19 Konstytucji).

Trybunał nie podzielił powyższych zarzutów, przedstawiając szeroką argumentację przemawiającą za konstytucyjnością skarżonych przepisów. Organ konstytucyjny nie był jednakże jednolity w swojej opinii, gdyż do wyroku zgłoszono sześć zdań odrębnych.

3. Stanowisko Trybunału w sprawie naruszenia istoty prawa do zabezpieczenia społecznego

Trybunał uznał za nieuzasadniony zarzut naruszenia przez ustawę przejściową istoty prawa do zabezpieczenia społecznego. Sprowadzał się on do twierdzenia, iż wzrost wszystkich świadczeń emerytalno-rentowych o kwotę 71 zł, bez względu na wysokość pobieranego świadczenia, naruszył istotę prawa do zabezpieczenia społecznego, gdyż nie zrekomensował wzrostu kosztów utrzymania świadczeń emerytalnych w kwocie wyższej niż 1480 zł.

Przedstawioną w uzasadnieniu wyroku wielowątkową argumentację Trybunału, kwestionującą tok rozumowania wnioskodawców, ocenić należy jako godną aprobaty. W ocenie Trybunału, analiza treści prawa do zabezpieczenia społecznego wyrażonego w art. 67 ust. 1 Konstytucji nie potwierdza zarzutu naruszenia istoty tego prawa.

Trybunał wskazał, iż rzeczywistą treść omawianego prawa socjalnego określa ustawodawca, któremu przysługuje w tym zakresie szeroki margines swobody. Podkreślił jednak, iż nie jest ona nieograniczona, gdyż ustawa nie może ograniczać istoty danego prawa. W ocenie Trybunału, istota prawa do zabezpieczenia społecznego zostaje naruszona w trzech sytuacjach, tj. gdy ustawodawca określi wysokość świadczeń społecznych poniżej: (1) minimum życiowego/egzystencji, (2) podstawowych potrzeb albo (3) minimum socjalnego. Na podstawie powyższego Trybunał wywiódł, iż do naruszenia istoty prawa do zabezpieczenia społecznego doszłoby, gdyby świadczenia nie byłyby w ogóle

waloryzowane w danym okresie bądź gdyby waloryzacja świadczeń spowodowała przy najmniej część świadczeniobiorców poniżej poziomu minimum życiowego.

Skutku takiego nie przynosi kwestionowana ustawa. Z tego powodu Trybunał uznał, iż bezpodstawny jest zarzut wnioskujących, iż wzrost wszystkich świadczeń emerytalnych o kwotę 71 zł naruszył istotę prawa do zabezpieczenia społecznego, gdyż nie zrekompensował wzrostu kosztów utrzymania świadczeń emerytalnych w kwocie wyższej niż 1480 zł. Trybunał wskazał na to, że waloryzacja kwotowa nie spowodowała tych świadczeń poniżej poziomu minimum egzystencji, które w 2011 r. dla gospodarstw jednoosobowych określono na 495 zł.

Uznając za prawidłowe powyższe stanowisko Trybunału, należy je jednak uzupełnić o uwagi, które pozwolą lepiej zrozumieć wywód tego organu konstytucyjnego.

Zgodnie z wyrażonym poglądem, konkretyzacja prawa do zabezpieczenia społecznego jest domeną ustawodawcy. Prezentowane stanowisko jest wynikiem systematyki praw człowieka w międzynarodowym porządku prawnym, gdzie przyjęto podział na prawa obywatelskie i polityczne z jednej strony oraz prawa gospodarcze, społeczne i kulturalne z drugiej. Prawo do zabezpieczenia społecznego należy do drugiej kategorii.

Prawa socjalne nazywane są w prawie międzynarodowym prawami drugiej generacji w opozycji do praw obywatelskich i politycznych jako praw pierwszej generacji. Terminy te nie stanowią o hierarchii czy ważności tych norm w systemie praw człowieka, lecz wyznaczają moment ich historycznego rozwoju⁷. Dodatkowym uzasadnieniem tego podziału jest odmienna natura tych praw. Prawa obywatelskie i polityczne podlegają natychmiastowemu i bezwarunkowemu wykonaniu przez państwo. Natomiast do pełni praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych władze publiczne mają dochodzić stopniowo, w miarę swoich możliwości finansowych.

Ewolucyjny charakter tych praw podkreślono w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, uchwalonej przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w 1948 r. W art. 22 stwierdza się, iż „każdy człowiek ma jako członek społeczeństwa prawo do ubezpieczeń społecznych; ma również prawo do urzeczywistniania – poprzez wysiłek narodowy i współpracę międzynarodową oraz **zgodnie z organizacją i zasobami każdego państwa** – swych praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych, niezbędnych dla jego godności i swobodnego rozwoju jego osobowości. Na marginesie można dodać, iż dokument ten jako pierwszy uznał prawo każdej istoty ludzkiej do zabezpieczenia społecznego oraz bezpieczeństwa socjalnego.

Z powyższego wynika, iż prawo do zabezpieczenia społecznego wypełnia ustawodawca, który powinien mieć na względzie możliwości finansowe państwa. Na ten aspekt omawianego prawa zwrócił uwagę Trybunał, konstatując, że „zakres realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego jest uzależniony od sytuacji gospodarczej państwa, relacji liczby osób pracujących i płacących składki emerytalne do liczby świadczeniobiorców oraz ich zamożności, utrwalonych w danym społeczeństwie – często od pokoleń – schematów zabezpieczania sobie egzystencji w okresie starości lub osłabienia

7 A. Świątkowski, *Karta Praw Społecznych Rady Europy*, Warszawa 2006, s. 5.

sił witalnych, a także przewidywanych trendów gospodarczych i społecznych, zwłaszcza demograficznych”.

Z dbałością o finanse publiczne wiąże się podnoszona wyżej kwestia dopuszczalności dostosowywania obowiązujących regulacji prawnych do zmieniających się okoliczności społeczno-ekonomicznych. W ocenie Trybunału, ubezpieczony musi liczyć się z tym, że w warunkach recesji gospodarczej lub niekorzystnych trendów demograficznych, gdy spadają wpływy ze składek ubezpieczeniowych, państwo może być zmuszone zmienić obowiązujące regulacje prawne na niekorzyść, dostosowując zakres realizacji praw socjalnych do warunków ekonomicznych.

Nie ulega kwestii, iż idealnie byłoby, gdyby wobec osoby, którą raz objęto określonymi regulacjami z zakresu ubezpieczenia społecznego, stosowano niezmiennie te same unormowania aż do jej śmierci⁸. Dziedzina zabezpieczenia społecznego jest jednak wrażliwa na zachodzące zmiany społeczno-ekonomiczne. Zauważalne jest to w szczególności w okresach dekonjunktury gospodarczej, która stawia przed systemem zabezpieczenia społecznego podwójne wyzwanie. Z jednej strony, wskutek spadku produkcji i dochodów spadają wpływy z danin publicznych – składek i podatków. Z drugiej strony, zwiększają się wydatki społeczne ze względu na konieczność łagodzenia negatywnych skutków kryzysu, takich jak wzrost stopy bezrobocia czy spadek wynagrodzeń⁹. Rola zabezpieczenia społecznego w okresach recesji bądź stagnacji nie ogranicza się wyłącznie do asekuracji jednostek przed negatywnymi skutkami ryzyk społecznych. Odpowiednio zaprojektowany system zabezpieczenia społecznego działa również jako automatyczny stabilizator koniunktury, który samoczynnie reagując na zmiany sytuacji gospodarczej, ma służyć stabilizacji dochodów i wydatków publicznych.

O doniosłości zabezpieczenia społecznego w polityce publicznej świadczy m.in. poziom wydatków ponoszonych na jego realizację. Stanowią one największą dziedzinę wydatków publicznych współczesnych państw rozwiniętych. W 2012 r. wydatki na zabezpieczenie społeczne w UE wyniosły przeciętnie 29,8% PKB¹⁰. W Polsce skala tych wydatków osiągnęła poziom 18,1% PKB. Co istotne, największy pod względem wydatków dział zabezpieczenia społecznego stanowią systemy emerytalne. W 2012 r. wydatki na świadczenia emerytalne kosztowały państwa UE 13% PKB, Polskę niewiele mniej, bo ok. 11% PKB¹¹. Z przytoczonych danych wynika, iż wydatki na świadczenia emerytalno-rentowe stanowią więcej niż połowę wszystkich kwot ponoszonych na zabezpieczenie społeczne w Polsce.

Podkreślenia wymaga to, iż wydatki na emerytury stanowią wydatki „sztywne”, których nie można dostosować do zmniejszonych wpływów ze składek czy podatków¹².

8 K. Ślebzak, *Ochrona emerytalnych praw nabytych*, Warszawa 2009, s. 17.

9 M. Żukowski, *Systemy zabezpieczenia społecznego w państwach członkowskich UE w okresie kryzysu*, IX Kongres Ekonomistów Polskich, <http://www.pte.pl/kongres/referaty> (10.12.2015), s. 1.

10 Eurostat, *Expenditure on social protection*, <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tps00098&plugin=1> (12.10.2015).

11 Eurostat, *Expenditure on pensions*, http://ec.europa.eu/eurostat/data/database?node_code=tps00103 (12.10.2015).

12 M. Żukowski, *Systemy...*, *op. cit.*, s. 4.

Z tego powodu kryzys gospodarczy pogarsza z reguły sytuację finansową systemów emerytalnych. Dlatego państwa UE przeprowadziły od początku kryzysu szereg reform w systemach emerytalnych, aby zapewnić ich długookresową stabilność. Jedyną praktycznie możliwością zmniejszenia bieżących wydatków na świadczenia emerytalne dotyczy zmiany metody ich waloryzacji. Wiele tego typu reform przeprowadzono w okresie kryzysu gospodarczego w niektórych państwach europejskich¹³. Część z nich polegała na przejściu z waloryzacji płacowej do tzw. *swiss formula*, polegającej na indeksacji świadczeń według wzrostu cen i wynagrodzeń. W niektórych krajach zdecydowano się na waloryzację w całości cenową. Wynagrodzenia z reguły rosną szybciej niż ceny, dlatego zastąpienie indeksacji płacowej cenową lub mieszaną ma na celu obniżenie wskaźnika waloryzacji i zmniejszenie obciążeń państwa w tym zakresie. W niektórych krajach w ogóle zawieszono na ustalony czas waloryzację świadczeń.

Polski ustawodawca zdecydował się na najmniej uciążliwą dla świadczeniobiorców zmianę mechanizmu obowiązującą tylko w 2012 r.

4. Stanowisko Trybunału dotyczące zarzutu naruszenia zasady równości

Zdaniem autorów wniosku do TK waloryzacja kwotowa świadczeń emerytalno-rentowych naruszyła konstytucyjną zasadę równości, gdyż doprowadziła do spadku realnej wartości świadczeń przekraczających 1480 zł. Ich wzrost był zbyt niski, aby uchronić je od realnej utraty wartości z powodu zachodzących procesów inflacyjnych. W ocenie wnioskodawców doprowadziło to do sprzecznego z Konstytucją różnicowania sytuacji prawnej osób pobierających świadczenia emerytalno-rentowe.

Trybunał nie zgodził się z takim zapatrywaniem i przypomniał, iż zasada równości nie ma charakteru absolutnego. Odstępstwo od niej jest dozwolone, jeżeli zróżnicowanie odpowiada wymogom relewantności, proporcjonalności oraz powiązania z innymi normami, zasadami lub wartościami konstytucyjnymi. Następnie Trybunał dokonał wywodu prawnego wskazującego na zgodność kwestionowanych przepisów z konstytucyjną zasadą równości.

Należy wyjaśnić, iż wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną powinny być traktowane równo. Zdaniem Trybunału cechą łączącą beneficjentów emerytur i rent jest to, że poprzez nabycie prawa do określonych świadczeń uzyskali uprawnienie do zachowania ich realnej wartości za pomocą mechanizmu waloryzacji.

¹³ J. Petelczyc, P. Roicka, *Reforma systemów emerytalnych w Europie Centralnej i Wschodniej. Międzynarodowa konferencja MOP i IPiSS*, „Polityka Społeczna” 2012, nr 3.

W ocenie organu konstytucyjnego, kwestionowana regulacja spełnia wymogi proporcjonalności. Jak wynika z orzecznictwa Trybunału, proporcjonalność oznacza – skrótowo rzecz ujmując – że waga interesu, któremu różnicowanie ma służyć, powinna pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego traktowania podmiotów podobnych (m.in. wyrok TK z 31 marca 2008 r., P 20/07).

Ustawa epizodyczna, którego dotyczył głosowany wyrok, skonfrontowała ze sobą interesy dwóch kategorii podmiotów – emerytów i rencistów pobierających najniższe świadczenia oraz tych otrzymujących świadczenia wyższe od kwoty 1480 zł. Indeksacja kwotowa wprowadzała prawidłowość, zgodnie z którą im bardziej kwota świadczenia emerytalno-rentowego przekraczała 1480 zł, tym większa jest różnica między świadczeniem, jakie emeryt lub rencista dostaliby, gdyby utrzymano indeksację procentową, w stosunku do świadczenia zwaloryzowanego kwotowo. Ujmując rzecz inaczej, skala utraty wartości świadczenia na skutek inflacji zwiększała swą dolegliwość wraz ze wzrostem wysokości świadczenia. Mniejsze podwyżki świadczeń w wyniku waloryzacji kwotowej miały dotyczyć stosunkowo wysokich świadczeń, np. służb mundurowych. Warto dodać, iż odbiorcy tych świadczeń i tak cieszą się większymi uprawnieniami emerytalnymi niż emeryci otrzymujący świadczenia na zasadach powszechnych.

Niezależnie od powyższego należy podkreślić, iż waloryzacja kwotowa objęła wszystkie świadczenia, które zostały wymienione w ustawie przejściowej, przy czym największymi jej beneficjentami były osoby otrzymujące świadczenia poniżej kwoty 1480 zł. Z jednej strony, w przypadku osób pobierających najniższe świadczenia, waloryzacja kwotowa pozwoliła na wzrost emerytur i rent powyżej wskaźnika inflacji. Z drugiej strony, osoby pobierające świadczenia wyższe od kwoty granicznej otrzymały w wyniku indeksacji kwotowej świadczenia niższe, niż byłyby one, gdyby utrzymano waloryzację procentową. Skutkiem powyższego miało być – jak wskazywano w projekcie do ustawy – lekkie spowolnienie procesu rozwarstwiania się społeczeństwa, co zdaniem Trybunału, należy ocenić w kategoriach dobra wspólnego. Trybunał uznał, że oba skutki ustawy przejściowej – wzrost najniższych świadczeń oraz zahamowanie ich rozwarstwiania – przesądzają o uznaniu kwestionowanych przepisów za zgodne z konstytucyjną zasadą równości. Organ konstytucyjny doszedł do przekonania, iż waloryzacja kwotowa spełnia wymogi proporcjonalności – waga interesu, któremu różnicowanie służy, pozostaje bowiem w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone wskutek indeksacji kwotowej.

Należy podnieść, iż zarówno władza publiczna, jak i Trybunał zwrócili uwagę na ważny problem społeczny związany z nierównościami ekonomicznymi istniejącymi w społeczeństwie. Przedmiotowe zagadnienie jest rzadko podejmowane w debacie publicznej, mimo że w Polsce rozwarstwienie dochodowe mierzone współczynnikiem Giniego¹⁴ plasuje się

¹⁴ Współczynnik Giniego jest miarą nierówności rozkładu dochodów – im wyższa jest wartość współczynnika, tym większy jest stopień koncentracji dochodów w społeczeństwie. Przyjmuje on wartości z przedziału od 0 do 1 (niekiedy wartość mnożona jest przez 100 i przedstawiana w przedziale od 0 do 100).

w okolicach średniej dla Unii Europejskiej¹⁵. Jakkolwiek w latach 2006–2013 poziom rozwarstwienia społecznego w Polsce obniżał się (wciąż jednak będąc wyższy niż średnia w UE), to jednak w roku 2014 r. był wyższy niż w roku poprzedzającym. W 2011 r., który był punktem odniesienia dla ustawodawcy oraz Trybunału, poziom nierówności dochodowych w kraju był wyższy niż średnia w UE i wyniósł 31,1. Tymczasem przeciętna dla UE wyniosła 30,8.

Opisany problem wymaga działań zaradczych, na co zwrócono uwagę w głosowanym judykacie. Obciążenie społeczeństwa na rzecz grup najsłabszych ekonomicznie wymaga jednak szerokiej zgody społecznej. Wydaje się, że ustawa przejściowa była próbą zaradzenia w pewnym zakresie temu problemowi, przy czym redystrybucja środków publicznych mająca prowadzić do spłaszczenia dochodów emerytów i rencistów odbyła się wewnątrz tejże grupy społecznej.

Za trafne należy uznać stanowisko Trybunału, iż dążenia do niwelowania nierówności ekonomicznych należy ocenić w kategoriach dobra wspólnego. W literaturze przedmiotu nadmierne nierówności dochodowe oceniane są jako naruszające zasadę sprawiedliwości społecznej oraz wpływają negatywnie na rozwój gospodarczy¹⁶.

5. Stanowisko Trybunału w sprawie naruszenia zasady sprawiedliwości społecznej

Z wyводу sądu konstytucyjnego wynika, iż za dopuszczalnością waloryzacji kwotowej przemawiają zasadniczo trzy wartości konstytucyjne: zasada równowagi finansów publicznych, zasada solidaryzmu społecznego oraz zasada sprawiedliwości społecznej.

Trybunał wskazał, iż zmiana mechanizmu indeksacji w 2012 r. jest częścią szerszego rządowego programu reform, który miał zrównoważyć finanse publiczne. Cel ten został osiągnięty, gdyż odstąpienie od waloryzacji ogólnej pozwoliło na nieuwzględnienie we wskaźniku waloryzacji realnego wzrostu płac, a przez to zmniejszyło zobowiązania państwa wobec osób otrzymujących świadczenia emerytalno-rentowe.

Celowość waloryzacji kwotowej organ konstytucyjny wyprowadził z zasady sprawiedliwości społecznej oraz solidaryzmu społecznego. Działanie państwa pozwoliło na wzrost powyżej poziomu inflacji świadczeń emerytalno-rentowych osób pobierających je w najniższej wysokości. Władze państwowe, mając na uwadze zły stan finansów publicznych oraz ogólną złą sytuację ekonomiczną gospodarstw domowych, która była efektem kryzysu gospodarczego, zdecydowały się na redystrybucję środków publicznych wewnątrz grupy osób pobierających przedmiotowe świadczenia.

¹⁵ Dla Polski współczynnik ten wynosił w 2014 r. 30,8, średnia dla UE 30,9. Zob. <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&language=en&pcode=tessir90> (19.12.2015).

¹⁶ M. Wójcik-Żołądek, *Nierówności społeczne w Polsce*, „Infos” 2013, nr 20.

Powyższe działanie spotkało się z krytyką wnioskodawców, którzy wskazywali, iż problem niskiej wysokości świadczeń emerytalno-rentowych części beneficjentów rząd powinien rozwiązać, wdrażając alternatywne działania osłonowe ze środków publicznych. Trybunał nie podzielił powyższego zapatrywania, wskazując, iż stan finansów publicznych ogranicza możliwości państwa w tym zakresie.

Przedstawione wyżej stanowisko Trybunału należy ocenić jako godne aprobaty, niemniej wymaga ono komentarza uzupełniającego.

Trafnie organ konstytucyjny wywiódł, iż waloryzację kwotową uzasadnia zasada solidarności społecznej, związana z redystrybucyjną funkcją państwa, która nakazuje podział środków publicznych między poszczególnymi grupami społecznymi. Należy wyjaśnić, iż solidaryzm w systemie emerytalnym opartym na zasadzie repartycji odnosi się do umowy międzypokoleniowej, zgodnie z którą świadczenia finansowane są z bieżących składek generacji aktywnej zawodowo. Jest to jednocześnie jej wkład do systemu, dzięki któremu nabywa ona prawa ubezpieczeniowe w przyszłości.

Jak wskazuje się w literaturze, idea solidarności społecznej w ubezpieczeniu emerytalnym wyraża się w tworzeniu wspólnych zasobów potrzebnych do zapewnienia środków utrzymania na wypadek starości¹⁷. Jest to zarówno solidarność na etapie tworzenia powyższego funduszu, jak i solidarność w przyznawaniu świadczeń.

Zapewnienie emerytur i rent w odpowiedniej wysokości wymaga przesunięcia części środków zgromadzonych w ramach funduszu emerytalno-rentowego na rzecz tych ubezpieczonych, których udział w gromadzeniu tych środków był niewielki. W tym zakresie świadczenia z ubezpieczenia emerytalnego nie są ekwiwalentne w sposób absolutny, tj. nie istnieje prosta zależność między prawem do świadczeń i ich wysokością a okresem i rozmiarem składki. O wysokości przyszłego świadczenia nie decyduje wyłącznie suma wpłaconych do systemu składek¹⁸.

Mając to na względzie, Trybunał słusznie nie podzielił poglądu wnioskodawców, jakoby waloryzacja kwotowa naruszała regułę wzajemności, obowiązującą w polskim systemie ubezpieczeń społecznych, a przez to zasadę solidarności społecznej wyrażoną w art. 2 Konstytucji. Autorzy wniosku wskazywali bowiem, iż skarżone przepisy, poprzez podwyżkę wszystkich świadczeń o jednakową kwotę 71 zł, naruszają równowagę między wysokością świadczenia a rozmiarami wysługi w systemie. Poza tym, wnioskodawcy pominieli założenie, iż waloryzacja kwotowa miała objąć również te świadczenia, które są finansowane na innej zasadzie niż przyjęta w systemie ubezpieczeń społecznych (np. świadczenia dla rolników regulowane ustawą z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, Dz.U. z 1991 r. nr 7, poz. 24 z późn. zm.).

Potrzeba zwiększenia wartości minimalnych świadczeń emerytalno-rentowych nakazywała przesunięcie środków finansowych zgromadzonych w Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (FUS) w kierunku osób pobierających najniższe świadczenia. Istota

17 S. Maciejewski, *Zasada solidarności między pokoleniami w repartycyjnych systemach emerytalnych w dobie przemian społecznych*, „Studia Ekonomiczne. Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach” 2014, nr 179, s. 166.

18 Należy wspomnieć, iż wysokość emerytury obliczanej na starych zasadach determinowały dwa elementy – poza stażem ubezpieczeniowym warunkowała ją również część stała, socjalna, wspólna dla wszystkich ubezpieczonych.

problemu sprowadza się natomiast do redystrybucji tych środków wewnątrz samej grupy odbiorców świadczeń, tj. ich przeniesienia od świadczeniobiorców znajdujących się w lepszej kondycji finansowej do świadczeniobiorców najgorzej sytuowanych.

Jak wspomniano, system emerytalny działa na zasadzie solidarności międzypokoleniowej i wymaga obciążenia kosztami świadczeń z tytułu starości tej części społeczeństwa, która wieku emerytalnego jeszcze nie osiągnęła bądź go przekroczyła, lecz nie skorzystała z prawa do zaprzestania wykonywania pracy. Funkcjonowanie systemu zapewnia zatem swoista umowa między osobami aktywnymi zawodowo a pobierającymi świadczenia. Kondycja systemu zależy zatem od stosunku liczby pracujących płacących składki do liczby emerytów, beneficjentów systemu. Współczesne problemy demograficzne państw polegające na pogarszaniu się tej relacji na niekorzyść pierwszej grupy, są źródłem coraz większej niestabilności systemów emerytalnych. Nie pozostaje to bez wpływu na stan finansów publicznych. Konieczna jest odpowiednia reakcja władz, aby utrzymać realną wartość bieżących świadczeń, a przy tym nie nakładać na pokolenie osób aktywnych zawodowo nadmiernych obciążeń koniecznych dla sfinansowania tych świadczeń.

Godzi się nadmienić, iż już dziś proporcje wydatków i wpływów FUS wypadają niekorzystnie. W 2014 r. wpływy ze składek i innych należności pochodnych na FUS wyniosły w przybliżeniu 131 mld zł, podczas gdy wydatki oscyływały wokół kwoty 192 mld zł, z czego ponad 168 mld zł pochłaniały świadczenia emerytalne i rentowe (89,9% wszystkich świadczeń)¹⁹. Wynika z tego, że bieżące wpływy składkowe do funduszu emerytalno-rentowego nie pokrywają wydatków na świadczenia finansowane z jego środków. Sytuacja ta ma się utrzymywać przez długi czas. Według prognozy ZUS dotyczącej wpływów i wydatków funduszu emerytalno-rentowego do 2060 r., aż do tego horyzontu czasowego fundusz osiągać będzie ujemne saldo roczne. Więcej – będzie się ono powiększać²⁰.

Wnioskodawcy, proponując działania osłonowe finansowanych z budżetu, godzą się na dalsze obciążanie osób aktywnych zawodowo kosztami świadczeń emerytalno-rentowych. Zasadny jest wniosek, iż takie rozwiązanie może pociągać za sobą koszty ogólnospołeczne.

Władze publiczne w Polsce zaproponowały inne rozstrzygnięcie tego problemu polegające na solidarności wewnątrzgeneracyjnej, angażującej pokolenie odbiorców świadczeń emerytalnych.

Przypomnieć należy, iż sprawiedliwość społeczna, która ma umocowanie konstytucyjne, jest zasadą dystrybucyjną, zakładającą podział dóbr między ludźmi według określonego kryterium. W tym zakresie zasada sprawiedliwości społecznej, jak zauważył Trybunał, wiąże się z zasadą równości wobec prawa. Z tego powodu różnicowanie poszczególnych podmiotów pozostawać ma w odpowiedniej relacji do różnic w ich sytuacji ekonomicznej. Jak wielokrotnie powtarzał w głosowanym wyroku organ konstytucyjny,

19 Zakład Ubezpieczeń Społecznych, *Ważniejsze informacje z zakresu ubezpieczeń społecznych za 2014 r.*, Warszawa 2015, <http://www.zus.pl/files/Wa%C5%BCniejsze%20informacje%20z%20zakresu%20ubezpiecze%C5%84%20spo%C5%82ecznych%202014%20r.pdf> (5.07.2015).

20 Zakład Ubezpieczeń Społecznych, *Prognoza wpływów i wydatków Funduszu Emerytalnego do 2060 roku*, Warszawa 2013, http://www.zus.pl/bip/pliki/Prognoza_fundusz_emerytalny_2015_2060.pdf (5.07.2015).

jakiegokolwiek odstępstwo od zasady równości wobec prawa winno służyć realizacji wartości współtworzących zasadę sprawiedliwości społecznej. Nakazuje ona takie układanie konkurujących ze sobą interesów określonych grup społecznych, aby zapobiegać procesom alienacji i wykluczania grup najsłabszych ekonomicznie. Ze względu na to obowiązkiem państwa jest korygowanie zjawiska stopniowego rozwarstwiania się świadczeń z zabezpieczenia społecznego.

Sytuacja bytowa gospodarstw domowych w Polsce, w tym gospodarstw osób pobierających świadczenia emerytalno-rentowe, w okresie poprzedzającym waloryzację kwotową wskazywała na konieczność podjęcia działań, które przyniosłyby zwiększenie realnych dochodów gospodarstw najsłabszych ekonomicznie.

Na uznanie zasługuje pogłębiona analiza Trybunału dotycząca kondycji gospodarstw emeryckich przed zastosowaniem waloryzacji kwotowej w 2012 r. Uzupełniająco należy wskazać, iż gospodarstwa te wykazują duże zróżnicowanie wewnętrzne, przede wszystkim z punktu widzenia wysokości otrzymywanych dochodów. Szczególnie niskie są dochody uzyskiwane ze świadczeń rentowych (zwłaszcza renta rodzinna). W roku poprzedzającym waloryzację kwotową najniższym dochodem rozporządzalnym dysponowały gospodarstwa rencistów (969 zł) i był on o 21% poniżej przeciętnej w gospodarstwach ogółem²¹. W sytuacji gorszej niż przeciętna znajdują się także gospodarstwa utrzymujące się ze świadczeń emerytalnych wypłacanych przez KRUS²².

Dostępne dane statystyczne pokazują również, iż sytuacja dochodowa omawianej grupy społeczno-ekonomicznej jest przeciętnie lepsza niż większości innych gospodarstw domowych. Głównie z powodu otrzymywania stałego dochodu w postaci emerytury wyliczonej na starych zasadach. Jak pokazują badania GUS²³, ubóstwo emerytów nie wynika jednak z niedostatecznych dochodów, lecz jest skutkiem gorszych warunków życia. W 2011 r. odsetek osób starszych zagrożonych ubóstwem dochodowym²⁴ oraz ubóstwem braku równowagi budżetowej²⁵ były niższe od średniej dla ogółu populacji, natomiast odsetek seniorów zagrożonych ubóstwem warunków życia²⁶ był nieznacznie

21 Główny Urząd Statystyczny, *Budżety gospodarstw domowych w 2011 roku*, Warszawa 2012, http://stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/WZ_budżety_gospodarstw_domowych_w_2011.pdf, (13.12.2015).

22 Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, *Raport na temat sytuacji osób starszych w Polsce*, red. P. Błędowski, B. Szatur-Jaworska, Z. Szweda-Lewandowska, P. Kubicki, Warszawa 2012, s. 67 i n.

23 Główny Urząd Statystyczny, *Jak żyje się osobom starszym w Polsce*, Warszawa 2012, http://stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/WA_jak_sie_zyje_os_starszym_w_pl_30_XI_2012.pdf, s. 7 i n.

24 Ubóstwo dochodowe – za ubogie uznano osoby żyjące w gospodarstwach domowych, w których miesięczny dochód był niższy od wartości uznanej za próg ubóstwa. Przyjęto go na poziomie 60% mediany dochodu ekwiwalentnego, czyli porównywalnego między gospodarstwami o różnym składzie demograficznym. Przy ustalaniu granicy ubóstwa wzięto pod uwagę ogół gospodarstw domowych w kraju.

25 Ubóstwo braku równowagi budżetowej – gospodarstwa domowe (i wszystkie osoby w nich żyjące) zostały uznane za ubogie w tym zakresie, jeżeli wystąpiły przynajmniej 4 z 7 określonych symptomów. Za przejawy braku równowagi budżetowej uznano zarówno subiektywne opinie gospodarstw domowych dotyczące ich statusu materialnego, jak również fakty świadczące o trudnościach budżetowych gospodarstw (w tym o zaległościach w opłatach).

26 Ubóstwo warunków życia – za ubogie uznano te gospodarstwa domowe (i wszystkie osoby w nich żyjące), w których zaobserwowano co najmniej 10 z 30 branych pod uwagę przejawów złych warunków życia. Uwzględniono symptomy dotyczące jakości mieszkania, poziomu wyposażenia w dobra trwałe użytku oraz deprywacji różnego typu potrzeb konsumpcyjnych (materialnych i niematerialnych).

powyżej średniej. Jednocześnie, sytuacja ekonomiczna odbiorców świadczeń emerytalno-rentowych wykazuje zróżnicowanie przestrzenne – obok stosunkowo lepiej radzących sobie gospodarstw emerytów w mieście, często wspomagających swoje dzieci, funkcjonują jednoosobowe gospodarstwa emerytów na wsi utrzymujące się z niewielkich świadczeń²⁷.

Należy pamiętać, iż w gospodarstwach jednoosobowych (zwłaszcza prowadzonych przez kobiety) i w jednopokoleniowych gospodarstwach osób starszych faktyczną sytuację finansową determinują wydatki stałe²⁸. W 2011 r. najwyższy stosunek wydatków do dochodów odnotowano w gospodarstwach domowych rencistów (92,7%) oraz emerytów (86,7%), co może świadczyć o bardzo ograniczonych możliwościach bieżącego oszczędzania seniorów²⁹.

Mimo stosunkowo lepszej sytuacji dochodowej gospodarstw emeryckich na tle innych grup, z corocznych danych ZUS wynika, iż od lat utrzymuje się struktura świadczeń emerytalnych charakteryzująca się dużą liczbą świadczeń o małej wysokości. W 2011 r. najniższe świadczenia emerytalne i rentowe, w przedziale od 500 do 800 zł, pobierało aż 10% beneficjentów. Tymczasem, wartość minimum socjalnego, tj. wskaźnika wyznaczającego poziom dochodów niezbędnych do zaspokojenia podstawowych potrzeb bytowo-konsumpcyjnych na stosunkowo niskim poziomie, wyliczona została w grudniu 2011 r. na kwotę 994,20 zł dla jednoosobowych gospodarstw emeryckich. Kwota najniższej emerytury i renty była niższa od tego minimum i wyniosła 728,18 zł miesięcznie. Z kolei wartość minimum egzystencji dla jednoosobowego gospodarstwa emeryckiego – wyznaczająca najniższy standard życia, poniżej którego występuje biologiczne zagrożenie życia i rozwoju psychofizycznego człowieka – wyniosła 474,20 zł. Renta dla osób częściowo niezdolnych do pracy była nieco wyższa od poziomu minimum egzystencji i wynosiła 560,13 zł. Warto dodać, że blisko 57% osób pobierało emerytury i renty w wysokości do 1600 zł. Taka wysokość świadczenia stanowiła wówczas 115% wynagrodzenia minimalnego i niewiele ponad połowę przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce.

Taki poziom dochodów niewątpliwie ogranicza seniorom uzyskującym najniższe świadczenia możliwość samodzielnego zaspokojenia wielu potrzeb bytowo-konsumpcyjnych. Należy przy tym dodać, iż system emerytalny jest głównym, a często jedynym źródłem utrzymania tych osób. Wyższa pozycja ekonomiczna wiąże się natomiast z większymi możliwościami zabezpieczenia bytu dzięki oszczędnościom, inwestycjom oraz innym formom zapobiegliwości własnej.

Trybunał zwrócił uwagę, iż polskie gospodarstwa domowe w szczególnej trudnej sytuacji znalazły się w 2011 r., kiedy to odnotowano ogólną deteriorację sytuacji dochodowej Polaków. Przeciętny miesięczny rozporządzalny dochód na osobę był realnie niższy o 1,4% od dochodu z 2010 r. (poprzednio, w 2010 r. – wzrost o 4,3%). Realny spadek dochodów odnotowano po sześciu kolejnych latach wzrostu dochodów³⁰. Co istotne, w 2011 r.,

27 E. Tarkowska, *Zróżnicowanie biedy: wiek i płeć* [w:] *Jak żyją Polacy*, red. H. Domański, A. Ostrowska, A. Rychard, Warszawa 2000, s. 278.

28 Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, *Raport...*, *op. cit.*, s. 71.

29 GUS, *Budżety...*, *op. cit.*, wykres 2.

30 *Ibidem*, s. 39.

po okresie paroletniej stabilizacji, odnotowano w naszym kraju zwiększenie się zasięgu ubóstwa skrajnego. Odsetek osób w gospodarstwach domowych znajdujących się poniżej minimum egzystencji wzrósł o 1 pkt proc. (6,7% wobec 5,7% w 2010 r.). Najwyższy wzrost dotyczył grup gospodarstw domowych, które od lat należą do szczególnie zagrożonych skrajnym ubóstwem, czyli gospodarstw rolników (13,1% wobec 8,9% w 2010 r.) oraz rencistów (13,0% wobec 9,6% w 2010 r.).

W świetle powyższego, Trybunał stwierdził, iż ustawodawca, wprowadzając waloryzację kwotową, nie naruszył konstytucyjnej zasady sprawiedliwości społecznej, przeciwnie – jej treść nakazywała podjęcie działań wyhamowujących proces wykluczania społecznego grup najsłabszych ekonomicznie.

Skutkiem zastosowanej metody waloryzacji jest spłaszczenie struktury świadczeń emerytalno-rentowych. W następnych latach indeksacja procentowa (do której powrócono) będzie dokonywana już od kwot świadczeń powiększonych w waloryzacji kwotowej. Należy zauważyć, iż w systemie emerytalnym opartym na starych zasadach, funkcję wyrównującą wysokość świadczeń pełniła stała, socjalna część świadczenia, wspólna dla wszystkich ubezpieczonych (24% kwoty bazowej, którą stanowi 100% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w poprzednim roku kalendarzowym, pomniejszone o potrącone składki na ubezpieczenie społeczne). Jak wspomniano, kwota stała skutkuje zmniejszeniem różnic w wysokości emerytur ustalanych na poprzednich zasadach. Jej rolą jest redystrybucja środków. Skutkuje bowiem wzrostem wysokości świadczeń dla osób mało zarabiających i o krótkim stażu ubezpieczeniowym. W nowym systemie emerytalnym w formule wyliczania świadczeń nie występuje już element socjalny o funkcji redystrybucyjnej.

Na tym przykładzie widać, iż odpowiednio zaprojektowane działania państwa zmierzające do wyrównywania poziomu świadczeń są niezbędne, aby zapobiec procesowi rozwarstwiania społecznego.

6. Stanowisko Trybunału dotyczące naruszenia zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasady ochrony praw nabytych

Trybunał nie podzielił zarzutu wnioskodawców, że kwotowa metoda waloryzacji podważa celowość oszczędzania na przyszłą emeryturę, a przez to jest niezgodna z zasadą ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, wynikającą z art. 2 Konstytucji. Autorzy wniosku wskazywali ponadto, iż zasada ochrony praw nabytych w przypadku praw z tytułu ubezpieczenia społecznego wyraża się w ochronie realnej wartości emerytur i rent każdego świadczeniobiorcy.

Należy zgodzić się z konkluzją Trybunału, iż zasada ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa nie może być rozumiana jako gwarancja niezmienności przepisów prawa w dziedzinie zabezpieczenia społecznego. W ocenie sądu konstytucyjnego, ustawodawca jest uprawniony do uwzględniania w procesie stanowienia prawa takich negatywnych zjawisk jak recesja gospodarcza, niekorzystne trendy demograficzne lub zagrożenia ubóstwem części świadczeniobiorców.

Jak zauważa S. Wronkowska, niemal powszechnie formułowane są oczekiwania stabilności prawa, bezpieczeństwa prawnego czy ochrony zaufania obywateli do prawa stanowionego³¹. Zmiany prawa są jednak nieuchronne i będą następowały, zwłaszcza w tak wrażliwych dziedzinach jak zabezpieczenie społeczne. Wynika to z oczywistego faktu, iż zmieniające się okoliczności społeczno-gospodarcze wymagają kolejnych regulacji prawnych bądź modyfikowania norm dotychczas obowiązujących. Zauważalne jest to w szczególności w dziedzinie ubezpieczenia emerytalnego, gdzie realizacja prawa do emerytury ma charakter długofalowy i jest odłożona w czasie.

W konsekwencji, przyznanie jednostce prawa podmiotowego nie wyklucza możliwości ingerencji ustawodawcy w to prawo, pod warunkiem, iż przemawiają za tym inne ważne powody.

Immanentna zmienność prawa nie może jednak oznaczać jego niestabilności czy arbitralności. Dostosowywanie prawa do zmieniających się okoliczności społeczno-gospodarczych musi uwzględniać powinność wypracowania decyzji sprawiedliwych w stosunku do wszystkich podmiotów, których dotyka zmiana prawa.

Wobec powyższego, słusznie Trybunał przyjął, iż za przejściową waloryzacją kwotową przemawiają zmiany społeczne i ekonomiczne zachodzące w Polsce, których skutkiem jest postępujące rozwarstwienie dochodowe mieszkańców. Organ konstytucyjny zauważył przy tym, iż waloryzacja kwotowa nie zmieniła zasad funkcjonowania systemu emerytalnego w Polsce. W dalszym ciągu obowiązuje reguła, zgodnie z którą im większą sumę składek ubezpieczony zgromadzi na indywidualnym koncie, tym wyższą otrzyma w przyszłości emeryturę. Waloryzacja kwotowa tej reguły nie zdezaktualizowała, lecz jedynie zmodyfikowała mechanizm utrzymania realnej wartości świadczeń emerytalno-rentowych wobec zachodzących procesów inflacyjnych. Pozbawione podstaw są zatem twierdzenia, iż określona grupa świadczeniobiorców została szczególnie pokrzywdzona na skutek zmian tu omawianych. Jakkolwiek osoby otrzymujące świadczenia powyżej kwoty 1480 zł w wyniku doraźnej waloryzacji kwotowej uzyskały niższe świadczenia, niż gdyby utrzymano waloryzację procentową, to jednak spadek ten w większości przypadków nie był duży na tyle, aby uprawniony był wniosek, iż zastosowany wskaźnik waloryzacyjny był w istocie pozorny.

31 S. Wronkowska, *Zmiany prawa. Zagadnienia poprawnego legislacyjnie i nieuciążliwego dokonywania zmian w systemie prawnym* [w:] *Tworzenie prawa w demokratycznym państwie prawnym*, red. H. Suchocka, Warszawa 1992, s. 96.

Z powyższych względów Trybunał uznał również, iż nie zasługuje na uwzględnienie zarzut naruszenia wskutek waloryzacji kwotowej zasady ochrony praw nabytych.

*

Na koniec należy nadmienić, iż do głosowanego judykatu Trybunału zgłoszono sześć zdań odrębnych. W ocenie sędziów zgłaszających *voctum separatum* zaskarżone przepisy naruszają prawo emerytów i rencistów do zachowania realnej wartości świadczeń (art. 67 ust. 1 Konstytucji), zasadę równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji) oraz zasadę zaufania do państwa i stanowionej przez nie prawa (art. 2 Konstytucji).

Podnoszone argumenty na rzecz niekonstytucyjności waloryzacji kwotowej rozwijały przede wszystkim tezy wnioskodawców. Ponadto przedstawiono stanowisko, zgodnie z którym dodanie do kwoty każdego świadczenia jednakowej sumy w wysokości 71 zł nie można nazywać waloryzacją, lecz ustanowieniem dodatku do każdej emerytury i renty. Wskazano, iż świadczenia pieniężne o różnej wysokości tracą na wartości proporcjonalnie do swojej wysokości. W związku z powyższym, waloryzacja nie może abstrahować od wysokości konkretnego świadczenia.

Zaprezentowane stanowisko stanowi polemikę z wyrokiem Trybunału, zgodnie z którym skarżone przepisy nie naruszają konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego. Odnosząc się do powyższego, należy przypomnieć, iż zdaniem Trybunału, metoda waloryzacji świadczeń jest kwestią konwencji, a ustawodawca ma prawo ingerować w nabyte uprawnienie, jeżeli przemawiają za tym inne powody. Jak wskazuje się w literaturze, długofalowy charakter prawa do emerytury, powoduje konieczność rozważania zmian w prawie wpływających na jego finansowy wymiar³². Istotne przy tym jest, aby zmiana zasad waloryzacji świadczeń nie naruszała istoty konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego, które – jak wynika z orzecznictwa Trybunału – naruszone zostanie wtedy, gdy ustawodawca w ogóle zaniecha indeksacji bądź gdy świadczenia w wyniku jej przeprowadzenia nie osiągną określonego minimum.

Model waloryzacji przyjęty w Polsce (a także w większości innych państw europejskich) zakłada coroczny wzrost świadczeń proporcjonalnie do wysokości otrzymywanego świadczenia. Z jednej strony odzwierciedla więc ubezpieczeniowy charakter zabezpieczenia emerytalnego, gdzie wysokość przyszłego świadczenia jest wynikiem wkładu finansowego ubezpieczonego do tego systemu. Nie należy jednak zapominać o tym, iż jak słusznie podkreślił Trybunał, zasada wzajemności nie jest jedyną zasadą konstytuującą system emerytalny. Immanentną cechą ubezpieczenia emerytalnego (i nie tylko) jest zasada solidaryzmu społecznego zakładająca redystrybucję środków w kierunku osób zarabiających mniej, z niedużym stażem ubezpieczeniowym oraz przerwami w karierze zawodowej.

W ocenie sędziów zgłaszających zdanie odrębne waloryzacja kwotowa naruszyła zasadę równości, a stawiając w gorszej sytuacji osoby, które w większym stopniu przyczyniały

32 K. Ślęzak, *Ochrona...*, *op. cit.*, s. 71.

się do gromadzenia środków w FUS. Trybunał przypomniał, że emerytury i renty są świadczeniami wypracowanymi/wysłużonymi. Nie można zatem uznać, iż odstępianie od zasady równości było proporcjonalne.

Jak już napisano wyżej, Trybunał wskazał w glosowanym wyroku, iż zasada równości nie ma charakteru absolutnego, a odstępianie od niej możliwe jest w przypadku zadośćuczynienia wymogowi relewantności, proporcjonalności oraz powiązania z innymi normami, zasadami lub wartościami konstytucyjnymi. Powstały konflikt wartości i interesów Trybunał rozstrzygnął na rzecz solidarności społecznej, lecz – jak *implicite* wynika z tego stanowiska – rozumianej jako solidarność wewnątrz generacji odbiorców świadczeń emerytalnych.

W *votum separatum* wskazano ponadto, iż zmiana przepisów dotyczących waloryzacji świadczeń jest sprzeczna z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. W powyższym stanowisku twierdzi się bowiem, iż obowiązujący w Polsce system emerytalny zaprojektowany został na lata, wymaga stabilnych zasad funkcjonowania, a największe zagrożenie stanowią dla niego liczne zmiany motywowane doraźnymi interesami.

Odnosząc się do powyższego, należy odpowiedzieć, iż konstytucyjna zasada stabilności finansów publicznych, która stanęła u podstaw m.in. uchwalenia ustawy przejściowej, pozostaje w interesie wszystkich obywateli, a nie doraźnych interesów władzy publicznej. Współcześnie duże obciążenie dla budżetu stanowią systemy emerytalne, które w istotnym zakresie dotowane są z funduszy publicznych, na które składają się wszyscy obywatele. Realizacja prawa do emerytury jest długofalowa. Oczywiście jest, iż ten daleki horyzont czasowy wymaga rozważania zmian w prawie wpływających na wysokość świadczeń. Utrzymanie *status quo* wydaje się nie być możliwe. Istota problemu sprowadza się natomiast do tego, iż konieczność zachowania finansowej równowagi na płaszczyźnie systemowej – co wymuszone jest okolicznościami zewnętrznymi, których nie da się przewidzieć w tak odległej perspektywie – często nakazuje modyfikacje relacji, jaka występuje na płaszczyźnie indywidualnej. Wymaga to nierzadko wazenia przez ustawodawcę różnych – czasem sprzecznych, a czasem równoważnych – wartości i interesów. Powstały konflikt nie może być jednak tragiczny i wymaga rozstrzygnięcia ustawodawcy. W omawianej sprawie, konflikt ten – jak wynika z wyводу Trybunału – został rozstrzygnięty na rzecz solidaryzmu społecznego oraz równowagi finansów publicznych, których skutki dotyczą wszystkich obywateli.

Na koniec należy zgodzić się z argumentacją sędziów zgłaszających zdanie odrębne, iż epizodyczność ustawy przejściowej nie ma znaczenia z punktu widzenia konstytucyjności kontrolowanych przepisów. Prawdą jest bowiem, iż skutki waloryzacji kwotowej nie obejmują wyłącznie 2012 r., lecz także lat następnych. Takie jednak było zamierzenie prawodawcy, który wprowadzoną nowelą dążył do zwiększenia wysokości najniższych świadczeń emerytalno-rentowych oraz lekkiego zahamowania dalszego ich rozwarstwiania się.

7. Podsumowanie

Jak zauważono powyżej, zmiany w prawie są nieuchronne i będą następowały z powodu przeobrażającego się otoczenia społeczno-ekonomicznego. Problem pojawia się wtedy, gdy ustawodawca wprowadza nowe przepisy w dziedzinach już uregulowanych przez prawo. Wywołuje to z reguły ożywioną debatę na temat stabilności i przewidywalności prawa oraz ochrony praw nabytych. Nowelizowanie prawa zakłada wartościowanie różnych dóbr i interesów, w szczególności dotyczy to zmian na niekorzyść zainteresowanych. Nie ulega wątpliwości, iż przyjęta treść ustawy przejściowej jest efektem ważenia przez prawodawcę określonych interesów. Jak wynika z przedstawionego wyводу prawnego Trybunału, prawodawca konflikt ten rozstrzygnął na rzecz potrzeby zagwarantowania realnej wartości najniższych świadczeń emerytalno-rentowych. W ocenie sądu konstytucyjnego, przyjęte rozwiązanie uzasadniały zasady równowagi finansów publicznych państwa oraz solidarności społecznej. Co jednak niedostatecznie wyraźnie zostało zaakcentowane przez Trybunał, ustawodawca, wprowadzając waloryzację kwotową emerytur i rent w 2012 r., nie tyle poświęcił interes odbiorców świadczeń osiągających wartość wyższą niż 1480 zł, co nałożył na nich obowiązek udziału w niwelowaniu różnic w wysokościach świadczeń emerytalno-rentowych. Mając na uwadze pogarszający się bilans w systemach emerytalnych, który – jak na razie – obciąża pokolenie osób aktywnych zawodowo, ustawodawca, rozstrzygając problem niskiej wysokości niektórych świadczeń emerytalno-rentowych, postanowił odwołać się do solidarności wewnątrzgeneracyjnej i zaangażować pokolenie odbiorców świadczeń. Zważywszy na to, iż wysokość środków publicznych przeznaczanych na finansowanie deficytu systemu emerytalnego stale rośnie, nie można wykluczyć, iż komentowane rozwiązanie nie było ostatnim, które włączyło w ten proces samych emerytów. Redystrybucja funduszy publicznych przeznaczanych na niwelowanie tego deficytu polegająca wyłącznie na obciążaniu przyszłych pokoleń wydaje się również wątpliwa z punktu widzenia konstytucyjnej zasady solidaryzmu społecznego.

mec. Paulina Roicka – adwokat

ŹRÓDŁA

- Eurostat, *Expenditure on pensions*, http://ec.europa.eu/eurostat/data/database?node_code=tps00103 (12.10.2015).
- Eurostat, *Expenditure on social protection*, <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tps00098&plugin=1> (12.10.2015).
- Eurostat, *Gini coefficient of equivalised disposable income*, <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&language=en&pcode=tessi90> (19.12.2015).

- Główny Urząd Statystyczny, *Budżety gospodarstw domowych w 2011 roku*, Warszawa 2012, http://stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/WZ_budżety_gospodarstw_domowych_w_2011.pdf (13.12.2015).
- Główny Urząd Statystyczny, *Jak żyje się osobom starszym w Polsce*, Warszawa 2012, http://stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/WA_jak_sie_zyje_os_starszym_w_pl_30_XI_2012.pdf (13.12.2015).
- Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, *Raport na temat sytuacji osób starszych w Polsce*, red. P. Błędowski, B. Szatur-Jaworska, Z. Szweda-Lewandowska, P. Kubicki, Warszawa 2012.
- Kokot P., *Funkcje prawa intertemporalnego* [w:] *Problematyka intertemporalna w prawie. Zagadnienia podstawowe. Rozstrzygnięcia intertemporalne. Geneza, funkcje, aksjologia*, red. J. Mikołajewicz, „Legalis” 2015.
- Maciejewski S., *Zasada solidarności między pokoleniami w repartycyjnych systemach emerytalnych w dobie przemian społecznych*, „Studia Ekonomiczne. Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach” 2014, nr 179.
- Morawski L., *Główne problemy współczesnej filozofii prawa. Prawo w toku przemian*, Warszawa 2005.
- Petelcyc J., Roicka P., *Reforma systemów emerytalnych w Europie Centralnej i Wschodniej. Międzynarodowa konferencja MOP i IPiSS*, „Polityka Społeczna” 2012, nr 3.
- Ślęzak K., *Ochrona emerytalnych praw nabytych*, Warszawa 2009.
- Świątkowski, A., *Karta Praw Społecznych Rady Europy*, Warszawa 2006.
- Tarkowska E., *Zróźnicowanie biedy: wiek i płeć* [w:] *Jak żyją Polacy*, red. H. Domański, A. Ostrowska, A. Rychard, Warszawa 2000.
- Wójcik-Żołądek M., *Nierówności społeczne w Polsce*, „Infos” 2013, nr 20.
- Wronkowska S., *Zmiany prawa. Zagadnienia poprawnego legislacyjnie i nieuciążliwego dokonywania zmian w systemie prawnym* [w:] *Tworzenie prawa w demokratycznym państwie prawnym*, red. H. Suchocka, Warszawa 1992.
- Zakład Ubezpieczeń Społecznych, *Prognoza wpływów i wydatków Funduszu Emerytalnego do 2060 roku*, Warszawa 2013, http://www.zus.pl/bip/pliki/Prognoza_fundusz_emerytalny_2015_2060.pdf (5.07.2015).
- Zakład Ubezpieczeń Społecznych, *Ważniejsze informacje z zakresu ubezpieczeń społecznych za 2014 r.*, Warszawa 2015, <http://www.zus.pl/files/Wa%C5%BCniejsze%20informacje%20z%20zakresu%20ubezpiecze%C5%84%20spo%C5%82ecznych%202014%20r.pdf> (5 lipca 2015).
- Żukowski M., *Systemy zabezpieczenia społecznego w państwach członkowskich UE w okresie kryzysu*, IX Kongres Ekonomistów Polskich, <http://www.pte.pl/kongres/referaty> (10.12.2015).

Annotation to the Constitutional Tribunal's ruling of the 19th of December 2012 (K 9/12)

In the ruling of the 19th of December 2012 the Constitutional Tribunal gave its views on the constitutional nature of the regulations of the act of the 13th of January 2012 on changes to the act on retirement and social security pensions from the Social Security Fund as well as on matters derived from other acts (Legal Gazette position 118; subsequently also as a transitional act) which brought into force in 2012 a quota indexation for those retirement-social security pensions enumerated in the act. Both the President of the Polish Republic and the Polish Ombudsman brought a motion for the constitutionality of the said to be verified. In reply to the accusations of the applicants the Constitutional Court ruled that the legislator had not contravened any regulations of the Constitution and that the amendment brought is in accordance with the principles of both balance within state finances as well as social solidarity.

key words: quota indexation, episodic regulation, pension, disability pension, the lowest pension