

Sygn. akt IV U 1389/12

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 7 lutego 2013r.

Sąd Okręgowy w Elblągu Wydział IV Pracy i Ubezpieczeń Społecznych

w składzie następującym:

Przewodniczący: SSO Renata Żywicka

Protokolant: sekr.sądowy Jolanta Fiedorowicz

po rozpoznaniu w dniu 7 lutego 2013r. w Elblągu

na rozprawie sprawy

z odwołania M. B.

od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddział w E.

z dnia 14/03/2012 r. znak: (...) -1/20/E

o wysokość emerytury

I. oddala odwołanie,

II. zasądza od wnioskodawcy na rzecz pozwanego kwotę 60 zł tytułem zwrotu kosztów procesu – kosztów zastępstwa procesowego.

Sygn. akt IV U 1389/12

UZASADNIENIE

M. B. odwołał się od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w E. z dnia 14 marca 2012r, którą to decyzją organ rentowy dokonał waloryzacji jego emerytury o kwotę 71 złotych. W uzasadnieniu wnioskodawca wskazał, że decyzja wydana w oparciu o przepisy ustawy z dnia 13 stycznia 2012r. o zmianie ustawy o waloryzacji emerytur i rent z Funduszu Ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 31 stycznia 2012r. , Nr 21 , poz. 118) jest nieprawidłowa , gdyż ustawa ta jest niezgodna z Konstytucją RP .Podniósł nadto ,że taka waloryzacja kwotowa prowadzi do naruszenia istoty prawa do waloryzacji , ponieważ przyjęta formuła waloryzacji skutkuje obniżeniem realnej wartości jego świadczenia .

W odpowiedzi na odwołanie pozwany Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w E. wniósł o jego oddalenie oraz zasądzenie kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych , wskazując ,że waloryzacja została dokonana prawidłowo w oparciu o art. 4 ustawy z dnia 13 stycznia 2012r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z FUS oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz.18 z 2012r.) .

Sąd ustalił i zważył co następuje:

Decyzją z dnia 02 maja 2008r. przyznano wnioskodawcy M. B. prawo do emerytury z urzędu , od dnia 02 maja 2008r, w związku z ukończeniem przez niego 65 lat . Do wysokości emerytury przyjęto dotychczasową podstawę wymiaru renty, przy czym wskaźnik wysokości podstawy wymiaru ustalony na 307,67 % i został ograniczony do 250% . Tak Obliczona emerytura wyniosła od 01 czerwca 2008r. - 2783,54 zł netto . Decyzją z dnia 09 czerwca 2008r. pozwany

po rozpoznaniu wniosku skarżącego z dnia 08.04.2008r. o emeryturę ,przyznał skarżącemu emeryturę od dnia 02 maja 2008r., wstrzymując wypłatę emerytury przyznanej z urzędu .Do podstawy emerytury pozwany przyjął przychód stanowiący podstawę wymiaru składek z 10 lat kalendarzowych tj, lat 1991do 2000. Tak obliczony wwpw wyniósł 307,67% i został ograniczony do 250% . Obliczona emerytura wyniosła 3003,95 zł netto .

Decyzją z dnia 14 marca 2012r. pozwany dokonał waloryzacji świadczenia wnioskodawcy, poprzez dodanie do dotychczasowej wysokości świadczenia wnioskodawcy, przysługującego na dzień 29 lutego 2012r, tj. 4240,61zł kwoty waloryzacji 71,00 zł .

/ dowód : decyzje k.56-59 , 25-28 oraz k. 39 akt rentowych alej a.r. /

W ocenie Sądu odwołanie skarżącego nie zasługiwało na uwzględnienie.

Wskazać należy ,że przedmiotem zaskarżonej decyzji była jedynie waloryzacja świadczenia emerytalnego wnioskodawcy.

W judykaturze utrwalony jest pogląd, w myśl którego zakres rozpoznania i orzeczenia (przedmiot sporu) w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych wyznaczony jest w pierwszej kolejności przedmiotem decyzji organu rentowego zaskarżonej do sądu ubezpieczeń społecznych, a w drugim rzędzie przedmiotem postępowania sądowego determinowanego zakresem odwołania od tejże decyzji (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 1 września 2010 r., sygn. III UK 15/10).

Co za tym idzie, w niniejszej sprawie ,przedmiotem rozpoznania i orzeczenia mogła być jedynie prawidłowość kwotowej waloryzacji świadczenia wnioskodawcy .

Zgodnie z art.4 ust.1 ustawy dnia 13 stycznia 2012r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z FUS oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz.118 z 2012r.):

W 2012 r. waloryzacja od dnia 1 marca polega na dodaniu do kwoty świadczenia, w wysokości przysługującej w dniu 29 lutego 2012 r., kwoty waloryzacji w wysokości 71 zł.

Waloryzacji, o której mowa w art. 4, podlegają między innymi emerytury przyznawane na mocy ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych / art.5 ust.pkt1 ustawy z 13 stycznia 2012r./

Podnieść należy ,że kwestia konstytucyjności waloryzacji kwotowej wprowadzonej ustawą z dnia 13 stycznia 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2012r Nr 118) była przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego w wyroku z dnia 19 grudnia 2012 r. w sprawie K 9/12.

W wyroku tym Trybunał Konstytucyjny orzekł ,że :

1. Art. 4 ust. 1-8 w odniesieniu do świadczeń wymienionych w art. 5 ust. 1 pkt 1, 2, 4-15 oraz w art. 6 w związku z art. 7 i art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 13 stycznia 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 118) są zgodne z art. 67 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, zasadami ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz ochrony praw nabytych wynikającymi z art. 2 Konstytucji, zasadą sprawiedliwości społecznej wyrażoną w art. 2 Konstytucji oraz z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

2. Art. 4 ust. 1-8 w odniesieniu do świadczeń wymienionych w art. 5 ust. 1 pkt 3 oraz w art. 6 w związku z art. 7 i art. 8 ust. 2 ustawy powołanej w punkcie 1 nie są niezgodne z art. 67 ust. 1 Konstytucji oraz są zgodne z zasadami ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz ochrony praw nabytych wynikającymi z art. 2 Konstytucji, zasadą sprawiedliwości społecznej wyrażoną w art. 2 Konstytucji oraz z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

3. Art. 5 ust. 1 ustawy powołanej w punkcie 1 jest zgodny z zasadą określoności prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji.

4. Art. 5 ust. 1 pkt 4-6 i 12 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim różnicuje wysokość świadczeń w zależności od daty ich przyznania, jest zgodny z zasadą ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji, zasadą sprawiedliwości społecznej wyrażoną w art. 2 Konstytucji oraz z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

5. Art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 29 maja 1974 r. o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin (Dz. U. z 2010 r. Nr 101, poz. 648 i Nr 113, poz. 745, z 2011 r. Nr 112, poz. 654 oraz z 2012 r. poz. 118) oraz art. 5 ust. 1 pkt 9 i 10 ustawy powołanej w punkcie 1 są zgodne z art. 19 Konstytucji a w zakresie, w jakim nie dotyczą weteranów walk o niepodległość, nie są niezgodne z art. 19 Konstytucji.

W uzasadnieniu wyroku Trybunał wyjaśnił, że przez waloryzację, zwaną również indeksacją, rozumie się przeliczanie należności pieniężnych w związku ze zmianą siły nabywczej pieniądza, wspólnie systemy zabezpieczeń społecznych państw rozwiniętych przewidują mechanizmy waloryzacji świadczeń emerytalno-rentowych w celu dostosowywania realnej wartości świadczeń emerytalno-rentowych do zmieniającej się sytuacji ekonomicznej i społecznej. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że wybór metody waloryzacji determinuje głównie sytuacja społeczna i ekonomiczna danego kraju. W praktyce waloryzację świadczeń emerytalno-rentowych przeprowadza się na podstawie wskaźnika wzrostu cen towarów i usług (waloryzacja cenowa), wskaźnika wzrostu płac (waloryzacja płacowa) albo wskaźnika wzrostu dochodu narodowego. Stosowane są również tzw. waloryzacje mieszane (cenowo-płacowe).

Trybunał wskazał, że w systemie zabezpieczenia społecznego w Polsce do 1982 r. nie było stałego mechanizmu waloryzacyjnego świadczeń emerytalno-rentowych. W celu dostosowania realnej wartości tych świadczeń do zmieniającej się sytuacji ekonomicznej i społecznej władze dokonywały okazjonalnie ich podwyższenia. Mechanizm stałej waloryzacji świadczeń emerytalno-rentowych pojawił się dopiero w ustawie z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (Dz. U. Nr 40, poz. 267, ze zm.; dalej: u.z.e.p.) i przewidywał ich coroczną podwyżkę, z tym że dopiero od 1 marca 1986 r. przyjęty został stały mechanizm waloryzacyjny, zakładający coroczne podwyższanie emerytur i rent o taki procent, o jaki wzrosło przeciętne miesięczne wynagrodzenie w gospodarce uspołecznionej w roku poprzedzającym, nie więcej jednak niż o 150% kwoty wzrostu tego wynagrodzenia. Ustawodawca zmienił zasady waloryzacji, modyfikując art. 74 u.z.e.p. ustawą z dnia 24 maja 1990 r. o zmianie niektórych przepisów o zaopatrzeniu emerytalnym (Dz. U. Nr 36, poz. 206). Zmiana polegała na wprowadzeniu waloryzacji kwartalnej oraz podwyższeniu ograniczenia wysokości podwyżki waloryzacyjnej. Wskaźnik waloryzacji ustalano, dzieląc kwotę przewidywanego na bieżący kwartał przeciętnego wynagrodzenia przez kwotę wynagrodzenia stanowiącą podstawę ostatnio przeprowadzonej waloryzacji (art. 74 ust. 3 u.z.e.p.). Mechanizm waloryzacji płacowej został także przyjęty w ustawie z dnia 17 października 1991 r. o rewaloryzacji emerytur i rent, o zasadach ustalania emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 104, poz. 450, ze zm.; dalej: u.r.), przy czym nie była ona przeprowadzana kwartalnie, lecz okresowo, jeżeli wskaźnik wzrostu kwoty przeciętnego wynagrodzenia w stosunku do kwoty takiego wynagrodzenia w kwartale, w którym ostatnio została przeprowadzona waloryzacja wynosił co najmniej 105%, zaś od 10 marca 1992 r. 110% (art. 17 ust. 1 u.r.). Od 1996 r. ustawodawca odszedł od waloryzacji płacowej. Na podstawie art. 1 pkt 4 ustawy 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) dodano do u.r. art. 17¹, który przewidywał, że w 1996 r. emerytury i renty podlegają waloryzacji przez podwyższenie kwoty świadczenia przysługującego 31 sierpnia 1996 r. wskaźnikiem waloryzacji określonym w ustawie budżetowej na 1996 r., zapewniającym realny wzrost emerytur i rent wynoszący co najmniej 2,5%. Ustawa z dnia 25 października 1996 r. o waloryzacji emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 136, poz. 636; dalej: ustawa o waloryzacji emerytur i rent) przyjęła waloryzację cenową. Świadczenia emerytalno-rentowe podlegały corocznej waloryzacji w celu zachowania co najmniej ich realnej wartości w odniesieniu do wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem (art. 2 ust. 1). Podstawę ustalenia wysokości zwaloryzowanych emerytur i rent stanowił prognozowany na dany rok średnioroczny wzrost cen towarów i usług dla gospodarstw domowych emerytów i

rencistów albo ogółem, jeżeli ten ostatni był wyższy (art. 2 ust. 2). Średnioroczny wzrost cen oraz wskaźnik waloryzacji był ustalany w ustawie budżetowej (art. 7 ust. 1 pkt 3 i 4).

Ustawa o emeryturach i rentach z FUS, reformująca polski system ubezpieczeń społecznych, uregulowała w rozdziale 2 działu VII waloryzację świadczeń emerytalno-rentowych (art. 88-94 ustawy o emeryturach i rentach z FUS). Regulacje te były wielokrotnie zmieniane. Podstawowym elementem mechanizmu waloryzacyjnego przyjętym w ustawie o emeryturach i rentach z FUS była waloryzacja świadczeń uwzględniająca wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych. Początkowo regulacja ustawowa zakładała, że podczas ustalania wysokości zwaloryzowanych emerytur i rent wzrost nominalny przeciętnej emerytury i renty nie może być niższy niż prognozowany na dany rok średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych powiększony, w niewielkim stopniu, także z uwzględnieniem wzrostu płac, jeśli ten przewyższał wzrost cen (art. 88 ust. 2 ustawy o emeryturach i rentach z FUS). W przypadku gdy przekraczał on 10%, waloryzacja miała być przeprowadzana 1 marca i 1 września, jeśli wynosił mniej – 1 czerwca. Ustawodawca przyjął zatem model waloryzacji mieszanej: cenowo-płacowej.

Ponieważ waloryzacja opierała się na prognozowanych wskaźnikach (wzrostu płac i cen), a te okazywały się zawodne, ustawodawca zdecydował się na kolejną zmianę. Ustawą z dnia 5 grudnia 2002 r. o waloryzacji emerytur i rent w 2003 r. oraz o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. Nr 240, poz. 2054) wprowadził epizodyczną regulację, określając sposób waloryzacji w 2003 r. i wyłączając stosowanie zasad ogólnych (art. 2 i art. 3). Natomiast nowelizacja ustawy o emeryturach i rentach z FUS ustawą 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) umożliwiła zastąpienie prognoz wzrostu cen i płac rzeczywistymi wskaźnikami. Zgodnie bowiem z art. 89 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, w brzmieniu nadanym ustawą z 27 marca 2003 r., wskaźnik waloryzacji wynosił nie mniej, niż średnioroczny wskaźnik cen, towarów i usług konsumpcyjnych w poprzednim roku kalendarzowym powiększony o co najmniej 20% realnego wzrostu przeciętnego wynagrodzenia w poprzednim roku kalendarzowym. Waloryzacja przybrała zatem formę *ex post* i miała następować corocznie od 1 marca.

Kolejne 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). Statutowała ona „czystą” formułę waloryzacji cenowej – wskaźnik waloryzacji był równy wskaźnikowi cen towarów i usług konsumpcyjnych (art. 89 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS w brzmieniu nadanym ustawą z 16 lipca 2004 r.). Ponadto odstąpiono od corocznej waloryzacji, wprowadzając waloryzację okresową. Miała ona być przeprowadzana od 1 marca roku kalendarzowego następującego po roku kalendarzowym, w którym wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych w okresie od roku kalendarzowego, w którym była przeprowadzona ostatnia waloryzacja, wyniósł co najmniej 105,0%. Przy czym waloryzacja nie mogła być przeprowadzana rzadziej niż raz na trzy lata. Na podstawie ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. Nr 169, poz. 1421) prawodawca ponownie wprowadził waloryzację cenowo-płacową. Zgodnie z nadanym przez tę ustawę brzmieniem art. 89 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, wskaźnik waloryzacji był równy co najmniej wskaźnikowi cen z uwzględnieniem wzrostu przeciętnego wynagrodzenia. Umożliwiono również negocjowanie w ramach Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych wyższego wskaźnika waloryzacji. Obowiązujące zasady waloryzacji zostały wprowadzone ustawą z dnia 7 września 2007 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. Nr 191, poz. 1368). Ustawodawca powrócił do corocznej waloryzacji świadczeń emerytalno-rentowych od 1 marca, a waloryzacja polega na pomnożeniu kwoty świadczenia i podstawy jego wymiaru przez wskaźnik waloryzacji (art. 88 ust. 1 i 2 ustawy o emeryturach i rentach z FUS). Wskaźnik waloryzacji to średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych w poprzednim roku kalendarzowym zwiększony o co najmniej 20% realnego wzrostu przeciętnego wynagrodzenia w poprzednim roku kalendarzowym. Wskaźnikiem cen towarów i usług konsumpcyjnych jest średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych dla gospodarstw domowych emerytów i rencistów albo średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem, jeżeli jest on wyższy od wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych dla gospodarstw domowych emerytów i rencistów (art. 89 ust. 1 i 2 ustawy o emeryturach i rentach z FUS). Zwiększenie wskaźnika waloryzacji ponad średnioroczny wskaźnik

cen towarów i usług konsumpcyjnych jest przedmiotem corocznych negocjacji, w ramach Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych.

Konkludując, Trybunał stwierdził, że ewolucja prawnej regulacji waloryzacji świadczeń emerytalno-rentowych w Polsce dowodzi, że po 1989 r. ustawodawca wciąż poszukuje optymalnych w danym czasie mechanizmów waloryzacji uwzględniających z jednej strony potrzeby socjalne świadczeniobiorców, a z drugiej strony możliwości finansowe państwa. Wobec konieczności znacznego corocznego uzupełniania ogólnej kwoty przeznaczonej na świadczenia emerytalno-rentowe z budżetu państwa, odmienne mechanizmy waloryzacyjne powodują różne obciążenie budżetu państwa, co przekłada się, w znacznej mierze, na wielkość długu publicznego. W 2011 r. wydatki z budżetu państwa na dotacje do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz Funduszu Emerytalno-Rentowego wynosiły 52 633 mln zł, co stanowiło 17,4% ogółu wydatków budżetu państwa (zob. Mały rocznik statystyczny Polski 2012, Warszawa 2012, s. 443). Wydatki na obowiązkowe ubezpieczenia społeczne oraz pomoc społeczną i pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej stanowiły 29,4% ogółu wydatków budżetu państwa (tamże, s. 449). Dotacja z budżetu państwa do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w 2011 r. stanowiła 24% dochodów tego Funduszu ogółem (zob. Ważniejsze informacje z zakresu ubezpieczeń społecznych 2011 r., Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Departament Statystyki i Prognoz Aktuarialnych, Warszawa 2011, s. 8-9).

Trybunał wskazał na poprzednie orzecznictwo w kilku sprawach, których przedmiotem były zasady waloryzacji świadczeń emerytalno-rentowych zarówno pod rządami poprzednich przepisów konstytucyjnych (zob. orzeczenia z: 19 października 1993 r., sygn. K 14/92, OTK w 1993 r., cz. II, poz. 35; 20 listopada 1995 r., sygn. K 23/95, OTK w 1995 r., cz. II, poz. 33; 17 lipca 1996 r., sygn. K 8/96, OTK ZU nr 4/1996, poz. 32 oraz 15 października 1997 r., sygn. K 11/97, OTK ZU nr 3-4/1997, poz. 39), jak i na gruncie obowiązującej Konstytucji (zob. wyroki z: 20 grudnia 1999 r., sygn. K 4/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 165; 8 maja 2000 r., sygn. SK 22/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 107; 22 października 2001 r., sygn. SK 16/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 214).

Trybunał konsekwentnie orzekał, że waloryzowanie świadczeń emerytalno-rentowych stanowi jeden z elementów konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego, wyrażonego w art. 67 ust. 1 Konstytucji, co oznacza konieczność istnienia mechanizmu utrzymywania świadczeń emerytalno-rentowych na odpowiednim poziomie ich wartości realnej. Określenie zakresu i formy zabezpieczenia społecznego Konstytucja powierza ustawodawcy (art. 67 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji) i dlatego też ma on znaczną swobodę kształtowania mechanizmu waloryzacji. Do ustawodawcy należy zatem wybór rozwiązań, które uważa za optymalne z punktu widzenia potrzeb obywateli oraz wymogów ekonomicznego rozwoju kraju. W dziedzinie kształtowania praw socjalnych, Konstytucja pozostawia ustawodawcy szeroki margines działania, a sposób wykorzystania tego marginesu nie może pozostawać bez związku z aktualnym stanem finansów państwa. Swoboda ustawodawcy nie jest jednak nieograniczona. Określając zakres prawa do zabezpieczenia społecznego, ustawa nie może naruszyć istoty danego prawa, która określa jego tożsamość.

Do naruszenia istoty prawa do zabezpieczenia społecznego w związku z waloryzacją dochodzi w szczególności w dwóch sytuacjach: gdy świadczenia nie będą waloryzowane w danym okresie bądź gdy waloryzacja świadczeń spowoduje przynajmniej część świadczeniobiorców poniżej poziomu minimum życiowego. Trybunał uznał również, że waloryzacja nie musi zawsze w sposób matematycznie dokładny odzwierciedlać zmiany wartości pieniądza i kosztów utrzymania, pod warunkiem że będzie dokonywana regularnie i nie będzie pozorna.

Trybunał podkreślał w tym kontekście, że wybór najtrafniejszej regulacji waloryzacji świadczeń emerytalnych i rentowych należy do parlamentu, który ponosi odpowiedzialność polityczną za sposób wykorzystania kompetencji prawotwórczych. Ocena trafności tych rozwiązań należy do dziedziny ocen politycznych dokonywanych zwłaszcza przez wyborców i nie mieści się w zakresie kontroli konstytucyjności prawa.

Jednocześnie Trybunał zauważył, że w swoim dotychczasowym orzecznictwie polski sąd konstytucyjny nie analizował długookresowych skutków zmienianych co kilka lat metod waloryzacji przez prawodawcę w celu zapobiegania zjawisku narastającego rozwarstwienia w grupie osób pobierających świadczenia z zabezpieczenia społecznego, w tym emerytów i rencistów. Trybunał podzielił przedstawione tezy swojego orzecznictwa i stwierdził, że wyznaczają

one podstawy do rozstrzygnięcia rozpatrywanej sprawy. Trybunał zauważył także, że w dotychczasowych judykatach przyjmował, iż naruszenie istoty prawa do zabezpieczenia społecznego zachodzi, gdy ustawodawca określi wysokość świadczeń poniżej minimum życiowego, egzystencji (zob. wyroki: sygn. K 5/99, cz. III, pkt 3; sygn. SK 16/01, cz. III, pkt 2; z 13 grudnia 2007 r., sygn. SK 37/06, OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 157, cz. III, pkt 5; z 28 października 2010 r., sygn. P 25/09, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 82, cz. III, pkt 2; z 5 października 2010 r., sygn. K 16/08, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 72 cz. III, pkt 4.1; z 24 czerwca 2008 r., sygn. SK 16/06, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 85, cz. V, pkt 1.3) podstawowych potrzeb (zob. wyrok z 24 października 2005 r., sygn. P 13/04, OTK ZU nr 9/A/2005, poz. 102, cz. III, pkt 8) albo też minimum socjalnego (zob. wyrok o sygn. K 6/09, cz. III, pkt 8.2 oraz z 27 stycznia 2010 r., sygn. SK 41/07, OTK ZU nr 1/A/2010, poz. 5, cz. III, pkt 3.2).

Trybunał w niniejszym składzie podzielił pogląd wyrażony w wyroku z 24 lutego 2010 r., sygn. K 6/09 (cz. III, pkt 8.2), że – określając zakres prawa do zabezpieczenia społecznego – ustawa nie może naruszyć istoty danego prawa, która określa jego tożsamość. Ustawodawca nie dysponuje zatem pełną swobodą ani przy ustalaniu kręgu osób uprawnionych do nabycia świadczeń emerytalno-rentowych, ani przy ustalaniu treści i wysokości świadczeń. Określając sposób ustalania wysokości świadczeń, ustawa ma gwarantować osobom uprawnionym nie tylko zaspokojenie podstawowych potrzeb.

O jakości danego systemu zabezpieczenia społecznego świadczy przede wszystkim wysokość średniego świadczenia emerytalnego, uwzględniającego wysokość średnich przychodów pracowniczych, a także zagwarantowanie mechanizmów zapewniających utrzymanie ekonomicznej realności wypłat emerytur w długiej, kilkupokoleniowej perspektywie czasowej (zob. też § 11 Ogólnego komentarza z 4 lutego 2008 r. Komitetu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych ONZ do art. 9 Paktu praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych uznającego „Prawo każdego do zabezpieczenia społecznego, włączając w to ubezpieczenia społeczne”, E/C.12/GC/19). W przypadku prawa do zabezpieczenia społecznego konstytucyjny zakres ochrony odpowiada bowiem istocie tego prawa, która nie może zostać ograniczona (por. wyroki z: 4 grudnia 2000 r., sygn. K 9/00, OTK ZU nr 8/2000, poz. 294, cz. III, pkt 4; sygn. SK 45/04, cz. III, pkt 3; 1 kwietnia 2008 r., sygn. SK 96/06, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 40, cz. III, pkt 5 oraz sygn. P 38/06, cz. III, pkt 3.1).

Trybunał powołał się na uzasadnienie projektu ustawy z 13 stycznia 2012 r. i fakt, że Rada Ministrów podkreślała „przejściowy” charakter projektowanej regulacji, wskazując, że :

„Chcąc chronić budżety gospodarstw domowych emerytów i rencistów z niższymi świadczeniami, proponuje się, aby przejściowo w 2012 r. wszyscy emeryci i renciści dostali jednakowe kwotowe podwyżki świadczeń” (s. 1 i 2 uzasadnienia projektu ustawy, druk sejmowy nr 101/VII kadencji Sejmu).

„Przejściowa metoda waloryzacji wynika nie tylko z chęci chronienia osób z niższymi świadczeniami, ale też z tego, że nie ma w budżecie państwa dodatkowych wolnych środków, które można byłoby przeznaczyć na działania osłonowe, czyli wprowadzenie dodatków czy innych działań skierowanych dla ochrony uboższych. Stąd też propozycja innego podziału posiadanych i przewidzianych na waloryzację środków, która chociaż w części spełniłaby rolę dodatkowej pomocy osobom o niskich emeryturach i rentach, szczególnie w warunkach dość szybkiego wzrostu cen żywności, co zawsze bardziej dotyka gospodarstwa domowe o niższych dochodach” (s. 3 i 4 uzasadnienia projektu ustawy, druk sejmowy nr 101/VII kadencji Sejmu; zob. także zapowiedź waloryzacji kwotowej w 2012 r. w exposé Prezesa Rady Ministrów – Sprawozdanie Stenograficzne z 1. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 18 listopada 2011 r., s. 61).

Biorąc pod uwagę treść ustawy z 13 stycznia 2012 r. oraz ratio legis przedstawione przez Radę Ministrów w uzasadnieniu projektu tej ustawy, Trybunał stwierdza, że ustawa z 13 stycznia 2012 r. jest regulacją epizodyczną (incydentalną), bo wprowadza na ściśle określony okres odstępstwo od dotychczas obowiązujących zasad waloryzowania świadczeń. Tej oceny nie zmienia spostrzeżenie, że skutki ustawy dają się odczuć także w przyszłości. Kolejne waloryzacje będą dokonywane od kwot ustalonych na podstawie tej właśnie ustawy. Ustawodawca ma konstytucyjną możliwość, a niekiedy nawet obowiązek, dokonania doraźnej, obowiązującej w

określonych ramach czasowych, zmiany obowiązujących przepisów – jeżeli jest to reakcja na szczególne okoliczności związane ze zmieniającymi się uwarunkowaniami społecznymi, gospodarczymi i politycznymi. W każdym jednak wypadku ustawodawca musi respektować normy, zasady i wartości konstytucyjne. Ponadto regulacje epizodyczne (incydentalne) mogą być stanowione, gdy nie ma innych, mniej uciążliwych środków do osiągnięcia określonych celów. W tym sensie regulacje takie stanowią ultima ratio.

W dalszej części uzasadnienia Trybunał zauważył, że z dotychczasowego jego orzecznictwa wynika, że prawo do waloryzacji świadczeń emerytalno-rentowych stanowi jeden z elementów konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego, wyrażonego w art. 67 ust. 1 Konstytucji, co oznacza konieczność istnienia mechanizmu utrzymywania świadczeń emerytalno-rentowych na odpowiednim poziomie ich wartości realnej.

W ramach swobody regulacyjnej ustawodawcy pozostaje dobór adekwatnej metody waloryzacji i konkretyzacja sposobu jej przeprowadzenia. Dokonując waloryzacji, ustawodawca musi zatem rozstrzygać:

- jaki przyjąć wskaźnik waloryzacji (płacowy, cenowy czy mieszany),
- w jakich proporcjach uwzględnić wzrost płac i/lub cen,
- jakie wynagrodzenie stanowić będzie podstawę obliczania waloryzacji (w całej gospodarce, określonych branżach, uwzględniające wszystkie lub niektóre składniki wynagrodzenia),
- jaki koszyk dóbr i usług będzie mierzył procesy inflacyjne,
- po jakim okresie ona nastąpi i z jaką datą,
- czy waloryzacja będzie dostosowaniem jednostronnym (indeksacja świadczeń stanowi wyłącznie podwyżkę), czy też w przypadku procesów deflacyjnych nastąpić ma zmniejszenie poziomu świadczeń.

Trybunał stwierdził, że prawo do waloryzacji świadczeń rozumiane jako uprawnienie do zachowania ich realnej wartości ekonomicznej należy odróżnić od metody podwyższania nominalnej wartości przysługujących świadczeń przyjętej w przepisach normujących waloryzację.

Skutkiem wejścia w życie zakwestionowanych przepisów ustawy z 13 stycznia 2012 r. nie jest wyłączenie waloryzacji. Mimo zmiany przepisów istota instytucji przystosowującej wartość świadczeń do spadku siły nabywczej pieniądza, w którym wypłacane są świadczenia, nie została więc naruszona. Innymi słowy – w rozpatrywanej sprawie nie doszło do pozbawienia uprawnienia do waloryzacji świadczeń, ale jedynie nastąpiła incydentalna zmiana metody waloryzowania ich wysokości. Podobnie Trybunał rozstrzygnął w przywołanej sprawie o sygn. K 4/99, rozpatrując zgodność z Konstytucją zmiany sposobu waloryzowania świadczeń emerytalno-rentowych tzw. służb mundurowych.

Zważywszy na poziom inflacji oraz skutki zastosowania waloryzacji kwotowej na mocy ustawy z 13 stycznia 2012 r., Trybunał stwierdził, że ustawodawca nie naruszył istoty prawa do zabezpieczenia społecznego, mimo że waloryzacja kwotowa nie rekompensuje w pełni niektórym świadczeniobiorcom wzrostu kosztów utrzymania.

Trybunał wyraźnie podkreślił, że waloryzacja nie musi zawsze w sposób matematyczny odzwierciedlać zmiany siły nabywczej świadczeń na skutek inflacji. Waloryzacja kwotowa wprowadzona ustawą z 13 stycznia 2012 r., podwyższająca świadczenia wymienione w art. 5 ust. 1 tej ustawy o kwotę 71 zł w 2012 r., nie stanowi konstytucyjnie nadmiernej ingerencji w proporcję pomiędzy wysokością opłacanych składek a wysokością świadczeń, a przez to nie narusza istoty prawa do zabezpieczenia społecznego. Wobec tego, że ustawodawca ma znaczną swobodę kształtowania mechanizmu waloryzacyjnego, Trybunał nie jest kompetentny w zakresie oceny, czy przyjął on najbardziej trafne rozwiązania prawne dotyczące waloryzacji świadczeń zabezpieczenia społecznego. Ocena ta należy do wyborców, przed którymi parlament ponosi odpowiedzialność polityczną.

W pierwszej kolejności należy zauważyć, że ustawa z 13 stycznia 2012 r. jest ustawą epizodyczną, wprowadzającą waloryzację kwotową tylko w 2012 r., a nie na stałe. Po drugie, Trybunał w postanowieniu o sygn. Ts 24/01 odniósł się do stwierdzenia skarżącego, że tylko waloryzacja kwotowa zapewnia zachowanie realnej wartości świadczeń emerytalno-rentowych. Co więcej, Trybunał nie wykluczył dopuszczalności użycia waloryzacji kwotowej jako metody waloryzacji emerytur i rent. Wyrażony pogląd Trybunału, że „przy istniejącym zróżnicowaniu wysokości przyznawanych świadczeń emerytalnych stosowanie waloryzacji kwotowej prowadziłoby do trudnych do zaakceptowania rezultatów”, odnosił się do sytuacji, w której ustawodawca wprowadza na stałe waloryzację kwotową, gdy brak ku temu jakiegokolwiek uzasadnienia w treści Konstytucji i warunkach społeczno-ekonomicznych.

Tymczasem ustawa z 13 stycznia 2012 r. wprowadza waloryzację kwotową w 2012 r. w kontekście nieobojętnego dla naszej gospodarki gwałtownego i głębokiego kryzysu finansów publicznych szeregu państw unijnych i spowolnienia gospodarczego w Polsce i u jej głównych partnerów gospodarczych, niekorzystnych trendów demograficznych oraz postępującego rozwarstwienia pobieranych świadczeń w naszym kraju. Ta ostatnia okoliczność przekłada się na redukcję możliwości zaspokajania innych potrzeb poza wydatkami na najtańszą żywność, co jest obserwowanym realnym problemem świadczeniobiorców najniższych emerytur i rent oraz świadczeń socjalnych. Kierując się zasadą sprawiedliwości społecznej wyrażoną w art. 2 Konstytucji, ustawodawca może, a nawet ma obowiązek, korygować zjawisko stopniowego rozwarstwiania się świadczeń zabezpieczenia społecznego ze względu na sytuację społeczno-gospodarczą.

Postępujące rozwarstwianie się sytuacji majątkowej beneficjentów świadczeń zabezpieczenia społecznego oraz możliwości budżetu państwa w obliczu kryzysu finansów publicznych w strefie państw unijnych, z którymi gospodarka polska jest organicznie związana, oraz wobec podejmowanych w tej strefie reform strukturalnych polityki kształtowania finansów publicznych, zmusiło ustawodawcę do poszukiwania optymalnego mechanizmu waloryzacji świadczeń w 2012 r. Trybunał stwierdza, że wprowadzając doraźnie w 2012 r., za pomocą ustawy epizodycznej, waloryzację kwotową świadczeń zabezpieczenia społecznego, ustawodawca nie naruszył istoty prawa do zabezpieczenia społecznego, a jego działanie znajduje uzasadnienie w zasadach równowagi finansów publicznych państwa i solidaryzmu społecznego. Zważywszy na to, Trybunał stwierdził, że art. 4 ust. 1-8 w odniesieniu do świadczeń wymienionych w art. 5 ust. 1 pkt 1, 2, 4-15 oraz art. 6 w związku z art. 7 i art. 8 ust. 2 ustawy z 13 stycznia 2012 r. są zgodne z art. 67 ust. 1 Konstytucji.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia zasady równości wobec prawa przez waloryzację kwotową świadczeń wymienionych w art. 5 ust. 1 ustawy z 13 stycznia 2012 r., która prowadzi do spadku wartości realnej świadczeń w wysokości przekraczającej 1480 zł, Trybunał stwierdził, że konieczne jest ustalenie cechy istotnej (relewantnej), która pozwoli wyodrębnić grupę podmiotów podobnych. Ustalenie to musi uwzględniać cel i ogólną treść przepisów, w których zawarte są kontrolowane normy. Z jednej strony, świadczeniobiorcy wskazani w zaskarżonych przepisach różnią się znacznie od siebie, np. ze względu na: przynależność do różnych systemów zabezpieczenia społecznego (powszechnego ubezpieczenia społecznego, zaopatrzenia społecznego, ubezpieczenia społecznego rolników), sposób finansowania przysługujących im świadczeń (z budżetu państwa, FUS, Funduszu Pracy), zakres obowiązku ponoszenia ciężarów na rzecz funduszu ubezpieczeniowego, wpływie, jaki ma uczestnictwo w budowie funduszu ubezpieczeniowego na wysokość świadczeń, uwzględnianie przy wymiarze świadczeń części socjalnej. Z drugiej strony, brak jest podstaw do odmiennego traktowania świadczeniobiorców, którzy nabyli określone uprawnienia do waloryzacji należnych im świadczeń. Cel waloryzacji świadczeń jest taki sam – utrzymanie ich realnej wartości.

Świadczenia wymienione w art. 5 ust. 1 ustawy z 13 stycznia 2012 r. podlegają waloryzacji o jednakową kwotę 71 zł, a więc formalnie wszyscy świadczeniobiorcy zostali potraktowani w identyczny sposób. Jednakże, jak słusznie podkreślają wnioskodawcy, na skutek podwyżki w równej wysokości o kwotę 71 zł dla niektórych świadczeniobiorców wzrost świadczeń był zbyt niski, aby uchronić je od realnej utraty wartości ze względu na zachodzące procesy inflacyjne. Z tego punktu widzenia świadczeniobiorcom nie został zrekompensowany spadek siły nabywczej pieniądza w równy sposób. Podmioty podobne zostały zatem faktycznie potraktowane przez ustawodawcę odmiennie. Jednak odmiennie potraktowanie podmiotów podobnych przez prawodawcę, jak wynika ze stałej linii orzecniczej Trybunału,

jest dopuszczalne, w wypadku spełnienia warunków: relewantności, proporcjonalności i pozostawania w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi.

Trybunał stwierdził, że waloryzacja kwotowa wprowadzona ustawą z 13 stycznia 2012 r. jest elementem szerszego programu równoważenia finansów publicznych, który ma zahamować wzrost wysokości długu publicznego oraz utrzymanie tendencji spadkowej wielkości deficytu budżetowego (zob. Program konwergencji. Aktualizacja 2011, s. 5-6 i 11-15 oraz Uzasadnienie do projektu ustawy budżetowej na rok 2012, tom I, druk sejmowy nr 44/VII kadencji Sejmu). Odstąpienie bowiem od konieczności przeprowadzenia waloryzacji zgodnie z zasadami ogólnymi, uregulowanymi w ustawie o emeryturach i rentach z FUS, pozwoliło na nieuwzględnianie we wskaźniku waloryzacji realnego wzrostu płac, a także umożliwiło, zgodnie z zasadą solidaryzmu społecznego, wzrost powyżej poziomu inflacji świadczeń emerytów i rencistów pobierających je w najniższej wysokości. Kryterium różnicowania świadczeniobiorców pozostaje zatem w racjonalnym związku z celem i treścią danej regulacji.

Konkludując, Trybunał stwierdził, że art. 4 ust. 1-8 w odniesieniu do świadczeń wymienionych w art. 5 ust. 1 pkt 1-15 oraz w art. 6 w związku z art. 7 i art. 8 ust. 2 ustawy z 13 stycznia 2012 r. są zgodne z zasadą równości wobec prawa wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Trybunał zauważył również, że zasada ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa nie może być rozumiana jako gwarancja niezmienności przepisów prawa zabezpieczenia społecznego w warunkach recesji gospodarczej, niekorzystnych trendów demograficznych lub zagrożenia ubóstwem, zwłaszcza skrajnym, części świadczeniobiorców. Konkludując, Trybunał stwierdza, że art. 4 ust. 1-8 w odniesieniu do świadczeń wymienionych w art. 5 ust. 1 pkt 1-15 oraz w art. 6 w związku z art. 7 i art. 8 ust. 2 ustawy z 13 stycznia 2012 r. są zgodne z zasadą ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji, nadto art. 4 ust. 1-8 w odniesieniu do świadczeń wymienionych w art. 5 ust. 1 pkt 1-15 oraz w art. 6 w związku z art. 7 i art. 8 ust. 2 ustawy z 13 stycznia 2012 r. są zgodne z zasadą sprawiedliwości społecznej wyrażoną w art. 2 Konstytucji.

W wypadku świadczeń nieprzerwanie pobieranych po 29 lutego 2012 r. waloryzacja polega na podwyższeniu kwoty świadczenia o 71 zł. Natomiast jeśli po tym dniu zajdzie potrzeba przeliczenia wysokości pobieranej emerytury (renty) wypłacanej z FUS lub zamiana jednego świadczenia na inne, to konieczne będzie dla ustalenia kwoty świadczenia zwaloryzowanego uwzględnienie zwaloryzowanej podstawy wymiaru (art. 4 ust. 2 ustawy z 13 stycznia 2012 r.). Z kolei waloryzacja podstawy wymiaru świadczeń służb mundurowych nastąpi, gdy zajdzie potrzeba ponownego ustalenia świadczenia.

Nie sposób zatem nie zauważyć, że kwestionowane przepisy nie budzą wątpliwości interpretacyjnych z perspektywy ich zgodności z zasadą określoności prawa. Konkludując, Trybunał stwierdza, że art. 5 ust. 1 ustawy z 13 stycznia 2012 r. jest zgodny z zasadą określoności prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji.

Nadto Trybunał podzielił stanowisko Sejmu, że kwestionowane przepisy ustawy z 13 stycznia 2012 r. nie dotyczą podmiotów podobnych. Ustawodawca w odmienny sposób potraktował podmioty różne, a więc nie naruszył zasady równości wobec prawa, która nakazuje równo traktować podmioty należące do tej samej kategorii (zob. wyrok o sygn. P 41/09, cz. III, poz. 3.1 oraz powołane tam orzecznictwo). Nie należą bowiem do tej samej kategorii, z punktu widzenia treści i celu kwestionowanych przepisów, podmioty, które mają ustalone prawo do danego świadczenia przed 1 marca 2012 r., oraz podmioty dopiero ubiegające się o te świadczenia później. Tym samym art. 5 ust. 1 pkt 4-6 i 12 ustawy z 13 stycznia 2012 r. w zakresie, w jakim różnicuje wysokość świadczeń w zależności od daty ich przyznania, jest zgodny z zasadą ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji, zasadą sprawiedliwości społecznej wyrażoną w art. 2 Konstytucji oraz z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Biorąc powyższe rozważania pod uwagę, należało uznać, że zaskarżona decyzja została wydana prawidłowo.

Dlatego też, Sąd uznał odwołanie skarżącego za bezzasadne i na zasadzie art. 477¹⁴§ 2 k.p.c. orzekł jak w pkt I wyroku.

Z uwagi na fakt ,że wnioskodawca przegrał w całości proces , zgodnie z zasadą odpowiedzialności za wynik procesu , na mocy art. 98 ust.1 i 3, 108 ust.1 kpc , § 11 ust. 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu (Dz.U.Nr 163, poz.1349 ze zm.) orzeczono o kosztach procesu .