

Warszawa, 19 października 1999 r.

Opinia prawna
w sprawie wniosku Krajowej Rady Sądownictwa, skierowanego do Trybunału
Konstytucyjnego (sygn. akt K. 30/99).

Stosownie do zlecenia z dnia 5 października 1999 r. uprzejmie przedstawiam następującą opinię w sprawie wniosku Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 28 września 1999 r. o stwierdzenie niezgodności art. 78² § 1 i § 1a ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (j.t. Dz. U. z 1994 r. nr 7, poz. 25 z późn. zmianami) w brzmieniu nadanym przez art. 152 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. nr 162, poz. 1118).

1. Wnioskodawczyni wnosi o stwierdzenie, że wskazane wyżej przepisy ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych są niezgodne z art. 180 ust. 3-5 w związku z art. 178 ust. 2 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji. Zdaniem Krajowej Rady Sądownictwa, znowelizowany art. 78² wprowadza niekorzystne dla uprawnionych relacje między wynagrodzeniem sędziego w stanie spoczynku a uposażeniem rodzinnym przysługującym członkom rodziny sędziego w razie jego śmierci. Według KRS, w okresie do 31 grudnia 1998 r. uposażenie rodzinne kształtowało się na poziomie 63, 67 lub 71 % wynagrodzenia sędziowskiego. Wskaźniki te mogą ulec obniżeniu przez zastosowanie art. 78² § 1 i § 1a ustawy o ustroju s.p. w brzmieniu nadanym ustawą o emeryturach i rentach z FUS.

W uzasadnieniu wniosku KRS powołuje się na uchwałę Sądu Najwyższego w składzie 7 sędziów z dnia 21 kwietnia 1999 r. sygn. III ZP 6/99, który wyraził pogląd, że zmieniony art. 78² Prawa o u.s.p. nie może być stosowany wobec osób, które nabyły prawo do uposażenia rodzinnego przed 1 stycznia 1999 r. Według relacji KRS, Sąd Najwyższy nadto twierdzi, że uposażenie rodzinne, o którym mowa, nie jest rentą rodzinną przewidzianą dla członków rodziny zmarłego pracownika, która to renta jest

świadczeniem z ubezpieczenia społecznego, lecz jest świadczeniem ze służbowego stosunku pracy.

2. Zakwestionowana zmiana art. 78² § 1 ustawy – Prawo o u.s.p. polega na zniesieniu bezpośredniej zależności wysokości uposażenia rodzinnego od uposażenia, które pobierał sędzia w stanie spoczynku. Według zmienionej regulacji kwota uposażenia rodzinnego wynosi 85,90 lub 95 % **podstawy wymiaru**, którą – w myśl § 1a – stanowi renta, jaka przysługiwałaby zmarłemu z tytułu całkowitej niezdolności do pracy według zasad określonych w przepisach o emeryturach i rentach z FUS.

Twierdzenie Wnioskodawczynie o pogorszeniu sytuacji prawnej osób uprawnionych do pobierania uposażenia rodzinnego nie zostało uzasadnione przykładowymi wyliczeniami. Uznając, mimo to, powyższą tezę za udowodnioną, należałoby wskazać okoliczności „usprawiedliwiające” wprowadzenie rozwiązań mniej korzystnych od przepisów dotychczas obowiązujących, a mianowicie:

1) reforma systemu emerytur i rent, znajdująca wyraz w ustawie z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z FUS, **jest głęboką reformą ustrojową w zakresie zabezpieczenia społecznego**. Założeniem tej reformy było m. innymi ujednoczenie – w miarę możliwości – rozwiązań prawnych regulujących emerytalno-rentowe uprawnienia określonych grup społeczno-zawodowych. Dotyczy to także uprawnień określonych w tzw. ustawach branżowych, a więc i w ustawie – Prawo o ustroju sądów powszechnych.

2) nie wszystkie rozwiązania nowego systemu emerytalno-rentowego gwarantują ogółowi świadczeniobiorców uzyskanie uprawnień równie korzystnych bądź korzystniejszych od dotychczasowych. Tak np. w odniesieniu do ubezpieczonych urodzonych po dniu 31 grudnia 1948 r., a zatrudnionych w szczególnych warunkach lub szczególnym charakterze, ujednoczenie wieku emerytalnego, wynoszącego 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn (art. 24 ust. 1 ustawy), może oznaczać w niektórych przypadkach pogorszenie ich sytuacji. Konsekwencją bowiem wskazanego w nawiasie przepisu są emerytury pomostowe, które mają być określone w odrębnej ustawie (art. 24 ust. 2). Wysokość tych emerytur zapewne nie osiągnie poziomu odpowiednich świadczeń przysługujących osobom, które na podstawie poprzednio obowiązujących

przepisów uzyskiwały uprawnienia emerytalne w wieku wcześniejszym (kobieta – poniżej 60 lat, mężczyzna – poniżej 65 lat);

3) zmiana systemu emerytalnego, dokonana ustawą z dnia 17 grudnia 1998 r., jest drugą z kolei gruntowną reformą tego systemu, wprowadzoną w okresie bieżącego dziesięciolecia. Poprzednia reforma, dokonana mocą uchylonej już ustawy z dnia 7 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 z późn. zmianami), zniosła szereg uprawnień do świadczeń emerytalno-rentowych lub ograniczyła tego rodzaju uprawnienia. W rezultacie niektóre grupy osób uprawnionych doznały uszczerbku w postaci zmniejszonej wysokości świadczeń lub braku możliwości ich waloryzacji powyżej ustalonego w ustawie wskaźnika.

Obydwie, w skrócie przedstawione reformy systemu emerytalno-rentowego stanowiły element ogólnego procesu transformacji ustrojowej. Podstawowe etapy tej reformy, wyznaczone cytowanymi ustawami z 1991 r. i 1998 r., zakładały nieuchronność wprowadzenia także rozwiązań mniej korzystnych dla określonych kategorii świadczeniobiorców. Przyjęcie w ustawach takich rozwiązań było spowodowane koniecznością ustanowienia racjonalnego i spójnego modelu docelowego w zakresie zabezpieczenia społecznego. Dojście do tego modelu nie może nastąpić bez jakiegokolwiek uszczerbku dla uprawnień emerytalno-rentowych przysługujących na podstawie poprzednich przepisów. Nowy system jest bowiem wdrażany w warunkach ogólnego niedoboru środków budżetowych, przeznaczonych na reformy ustrojowe państwa i gospodarki. Ta ostatnia okoliczność limituje wydatki budżetu państwa na świadczenia emerytalno-rentowe i świadczenia funkcjonalnie podobne. Brak środków budżetowych stanowił główny motyw zmiany systemu emerytalno-rentowego w 1991 r. Skromne możliwości budżetu państwa zapewne były brane pod uwagę także przy stanowieniu przepisów ustawy z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z FUS.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie już wypowiedział się w sprawie konstytucyjności zmian systemu emerytalnego. Tak np. w orzeczeniu z dnia 11 lutego 1992 r. K. 14/91 wyraził pogląd, że „świadczenia emerytalno-rentowe podlegają silnej ochronie prawnej.

Gwarantują one bowiem minimum bezpieczeństwa socjalnego świadczeniobiorcom”. Nie znaczy to jednak, że „niedopuszczalne są żadne modyfikacje i ograniczenia słusznie nabytych praw emerytalno-rentowych. Za dopuszczalnością takich zmian opowiedział się jednoznacznie Trybunał Konstytucyjny w (...) orzeczeniach w sprawie K.1/88 i K.7/90. Odnosi się to w szczególności do reformy praw emerytalno-rentowych w warunkach kryzysu gospodarczego w państwie i złego stanu finansów ubezpieczeń społecznych. Ustawodawca ma wręcz obowiązek podjąć odpowiednie kroki legislacyjne w takich warunkach (...). Co więcej, szybkość zmian w obrębie stosunków gospodarczych i socjalnych (...) nakazuje przyznać ustawodawcy względnie szerokie pole swobody w kształtowaniu tego prawa” (K. Działocha, St. Paweła: Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego 1986-1993, s. 824).

W tym samym orzeczeniu TK zwraca uwagę, że ustawodawca powinien stworzyć osobom objętym nowymi, mniej dla nich korzystnymi regulacjami prawnymi maksimum – w danej sytuacji – bezpieczeństwa prawnego. W związku z tym, w celu zapewnienia owego bezpieczeństwa, powinien „posłużyć się techniką przepisów przejściowych, kreujących regresję świadczeń rozłożoną w czasie, a co najmniej długim *vacatio legis*” (ibid. s. 825).

W innym orzeczeniu (K.6/91) TK stwierdza, że wprowadzie „konstytucyjna ochrona praw rozciąga się w szczególności na prawa nabyte w systemie ubezpieczeń społecznych”, ale chroniąc prawa nabyte „nie można jednak przyjąć, że każda zmiana istniejącej regulacji, która byłaby zmianą na niekorzyść pewnej grupy obywateli, jest ustawodawczo zakazana”. Zdaniem TK, ścisła zależność „prawa ubezpieczeń społecznych od warunków społeczno-ekonomicznych kraju i związanych z tym możliwości gromadzenia środków na świadczenia socjalne sprawia, że prawo to jest w ciągłym procesie dostosowywania nie tylko do potrzeb społecznych, lecz w równej mierze do możliwości społeczno-gospodarczych kraju (...)”. Trybunał Konstytucyjny konkluduje, że „Sejm RP ma prawo dokonywania zmian w sferze świadczeń socjalnych, gdy wynika to z przedstawionych wyżej przesłanek” (ibid. s. 762).

W szeregu innych orzeczeń TK podkreślił, że zasada ochrony praw nabytych nie ma charakteru absolutnego i że możliwe jest odejście od niej w szczególnie uzasadnionych okolicznościach (np. orzec. K.18/92 z dnia 30 listopada 1993 r. – ibid. s. 1252).

3. W konkluzji skłaniam się ku pogładowi, że zarzut niezgodności z Konstytucją art. 78² § 1 i § 1a ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, w brzmieniu nadanym ustawą o emeryturach i rentach z FUS nie jest zasadny. Zmiana tych przepisów, moim zdaniem, nie uchybia art. 180 ust. 3-5 ustawy zasadniczej. **Jest ona integralnym elementem radykalnej reformy systemu emerytalno-rentowego, która wprowadziła rozwiązania mniej korzystne (od dotychczasowych) dla szeregu grup aktualnych i przyszłych świadczeniobiorców.** Reforma ta jest przeprowadzana w warunkach kontynuacji przebudowy ustroju społeczno-gospodarczego. Społeczne koszty tej przebudowy, wymagającej także głębokiej zmiany systemu emerytalno-rentowego, muszą obciążać w określonym stopniu całe społeczeństwo. W tej sytuacji trudno uzasadnić, dlaczego uprawnienia do świadczenia w formie uposażenia rodzinnego, o którym mowa w zaskarżonym przepisie, miałyby stanowić enklawę nie objętą reformą.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego znalazła trwałe miejsce teza, że konstytucyjna ochrona słusznie nabytych praw emerytalno-rentowych nie ma charakteru absolutnego. W określonych przypadkach musi ona ustąpić pierwszeństwa ochronie takiej wartości konstytucyjnej, jak budżet państwa. Dotyczy to między innymi sytuacji, w której środki tego budżetu nie w pełni zaspokajają potrzeby społeczno-gospodarcze, wynikające z realizacji szerokiego zakresu reform. Budżet na 1999 r. charakteryzował się taką właśnie cechą.

W opiniowanej sprawie można by jedynie rozważyć, czy w ustawie o emeryturach i rentach z FUS nie należało zamieścić przepisu przejściowego, ustanawiającego *vacatio legis* dla zmienionych przepisów art. 78² § 1 i § 1a ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych – ale tylko w stosunku do osób pobierających uposażenie rodzinne na podstawie przepisów dotychczasowych w dniu wejścia w życie tej pierwszej ustawy.

Inne rozwiązanie, polegające na trwałym zachowaniu uprawnień tej grupy świadczeniobiorców, prowadziło do zróżnicowania praw emerytalno-rentowych. Owo zróżnicowanie (prawa przysługujące na podstawie przepisów obowiązujących do 31 grudnia 1998 r. i od 1 stycznia 1999 r.) naruszałoby konstytucyjną zasadę równości w prawie.

Sporządził: Witold Pawełko