

Dz.U. 2001 Nr 125 poz. 1377

WYROK

z dnia 22 października 2001 r.
Sygn. SK 16/01

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Stefan J. Jaworski – przewodniczący
Jerzy Ciemniowski
Lech Garlicki – sprawozdawca
Janusz Niemcewicz
Jerzy Stępień

Joanna Szymczak – protokolant

po rozpoznaniu 22 października 2001 r. na rozprawie skargi konstytucyjnej Tomasza W. z udziałem umocowanych przedstawicieli uczestników postępowania: skarżącego i Prokuratora Generalnego, w sprawie niezgodności:

art. 31 pkt 3 lit. a i b ustawy budżetowej na rok 1998 z dnia 19 lutego 1998 r. (Dz.U. Nr 28, poz. 156) z art. 67 i art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

Art. 31 pkt 3 lit. a i b ustawy budżetowej na rok 1998 z dnia 19 lutego 1998 r. (Dz.U. Nr 28, poz. 156) jest zgodny z art. 67 ust. 1 i nie jest niezgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Uzasadnienie:

I

1. W skardze konstytucyjnej z 30 października 2000 r. Tomasz W. wniósł o stwierdzenie zgodności art. 31 pkt 3 lit. a i b ustawy budżetowej na rok 1998 z dnia 19 lutego 1998 r. (Dz.U. Nr 28, poz. 156) i całej ustawy z dnia 25 października 1996 r. o waloryzacji emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 136, poz. 636) z art. 67 i art. 2 Konstytucji RP.

Na etapie wstępnej kontroli skargi pełnomocnik skarżącego został wezwany do uzupełnienia jej braków przez sprecyzowanie, jakie przepisy powołanej ogólnie ustawy z 25 października 1996 r. naruszyły jego prawa i wolności konstytucyjne. W wyznaczonym terminie

braki te nie zostały uzupełnione, na skutek czego Trybunał Konstytucyjny w tym zakresie – postanowieniem z 18 kwietnia 2001 r. – odmówił skardze nadania dalszego biegu. W zażaleniu na to postanowienie pełnomocnik skarżącego podniósł, iż wolą skarżącego było zaskarżenie art. 7 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z 25 października 1996 r. W związku jednak z tym, iż uzupełnienia braków skargi w zażaleniu nie mogło sanować skutków ich nie uzupełnienia w terminie uprzednio wyznaczonym, Trybunał Konstytucyjny zażalenia nie uwzględnił.

W uzasadnieniu skargi odnotowano, iż jednym z elementów konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego, które statuuje art. 67 Konstytucji “jest uprawnienie do waloryzacji świadczeń, wypłacanych jako zabezpieczenie społeczne”. Skarżący stanął na stanowisku, iż przepisy ustawy z 25 października 1996 r. nie gwarantują utrzymania realnej wartości tych świadczeń w stosunku do procesów inflacyjnych. Ustawa ta, zwłaszcza jej art. 7 ust. 1 pkt 1, art. 2 ust. 2 i art. 4, powodują że “różnica pomiędzy wysokością świadczeń emerytalno-rentowych w następujących po sobie latach jest większa, niż różnica faktyczna. Co za tym idzie, wskaźnik nominalnego wzrostu emerytury i renty... jest wyższy w stosunku do faktycznego wzrostu świadczeń z ubezpieczenia społecznego w poprzednim roku. Taki wskaźnik waloryzacji zapewnia utrzymanie realnej wartości świadczeń ...tylko w wypadku, gdy nie wliczy się do świadczeń z ubiegłego (1997 r.) roku kwot wypłaconych w 1997 r. jako uzupełnienie rent i emerytur, należnych od 1 września 1996 r. oraz wypłacanych jako wyrównanie waloryzacji świadczeń za IV kwartał 1996 r.”

Niekorzystne skutki ustawy z 25 października 1996 r. w zakresie waloryzacji świadczeń emerytalnych i rentowych pogłębia fakt, że również ustawa budżetowa na rok 1998 – do której ustawa ta odsyła w zakresie ustalania ogólnych wskaźników waloryzacyjnych – zawiera – w art. 31 pkt 3 lit. a i b – regulacje niezgodne z wynikającym z art. 67 ust. 1 Konstytucji prawem do waloryzacji świadczeń. Przyjęte w tym przepisie wskaźniki waloryzacyjne na 1998 r. na poziomie 105,25% uniemożliwiają taką waloryzację wypłacanych z zabezpieczenia społecznego świadczeń, która pozwalałaby na utrzymanie ich realnej wartości. Fakt, iż wskaźniki waloryzacyjne określone na dany rok w ustawie budżetowej stanowią podstawę wyliczenia świadczeń na podstawie ustawy z 25 października 1996 r., może powodować “następującą praktykę: dzięki celowemu zaniżeniu wskaźnika wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem wskaźnik waloryzacji emerytur i rent w danym roku ustalony zostanie na poziomie zbyt niskim, aby zapewnić realną wartość świadczeń emerytalno-rentowych. Wprawdzie w kolejnym roku osoby uprawnione do świadczeń otrzymają wyrównanie świadczeń, lecz kwota wyrównania nie będzie już podlegała waloryzacji w dalszych latach”. Taki mechanizm jest niezgodny nie tylko z prawem do zabezpieczenia społecznego, ale również z zasadą demokratycznego państwa prawnego, urzeczywistniającej zasady sprawiedliwości społecznej. Stanowi on bowiem podstawę niesprawiedliwego wyliczenia świadczeń przez organy rentowe, których decyzje utrzymują następnie sądy.

W podsumowaniu skarżący dokonał matematycznych wyliczeń, mających dowodzić niekorzystnych skutków przyjętych w art. 31 pkt 3 lit. a i b ustawy budżetowej na rok 1998 wskaźników waloryzacyjnych, co wobec treści art. 2 i art. 67 Konstytucji wymaga “zmodyfikowania zaskarżonych przepisów, czyli norm, na które powoływały się sądy”.

2. Pismem z 20 czerwca br. stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny.

Na wstępie Prokurator Generalny odnotował, iż zaskarżony art. 31 pkt 3 lit. a i b ustawy budżetowej na 1998 r. ściśle wiąże się z niezaskarżonym art. 7 ust. 1 ustawy z 25 października 1996 r. o waloryzacji emerytur i rent. Fakt ten ma istotne znaczenie, albowiem z jednej strony utrudnia kontrolę obu tych przepisów, które łącznie stanowiły podstawę ostatecznego orzeczenia jakie zapadło w sprawie skarżącego, a z drugiej strony daje podstawę do rozważenia umorzenia postępowania w sprawie, ponieważ oba powołane akty prawne już nie obowiązują: ustawa

budżetowa na rok 1998 r. z istoty swej regulowała kwestie finansowe, w tym i waloryzację emerytur i rent, tylko na ten rok, zaś ustawa z 1996 r. została uchylona przez art. 195 pkt 11 ustawy z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

W ocenie Prokuratora Generalnego nawet uznanie, iż skarga podlega rozpoznaniu nie usuwa podstawowych braków skargi, w tym przede wszystkim nie powołanie przez skarżącego argumentów prawnych uzasadniających twierdzenie o sprzeczności zaskarżonego przepisu ustawy budżetowej z art. 2 i art. 67 Konstytucji RP. Przyjęcie, iż ustawa z 17 grudnia 1998 r. w zbliżony do poprzedniej regulacji sposób określa zasady i metody waloryzacji, nie podważa tezy, iż skarżący nie udowodnił, że waloryzacja świadczeń emerytalnych i rentowych powinna mieć charakter absolutny i każdy wzrost cen towarów i usług automatycznie uzasadnia ich waloryzację. Tym samym należy domniemywać, iż przyjęty przez ustawodawcę mechanizm waloryzacji, który polega na waloryzacji świadczeń tylko w sytuacji takiego wzrostu cen, jaki został poprzednio przyjęty w ustawie z 1996 r., a obecnie wynika z ustawy z 17 grudnia 1998 r., i który jest prognozowany w ustawie budżetowej na dany rok, jest zgodny ze wskazanymi wzorcami konstytucyjnymi. Jest to oczywiste, jeśli zważy się, że art. 2 Konstytucji nie stanowi samodzielnej podstawy skargi, lecz pozostaje w ścisłym związku z art. 67 ust. 1 Konstytucji. Z tego ostatniego przepisu wynika, że ustawodawca konstytucyjny ustalenie konkretnej treści prawa do zabezpieczenia społecznego pozostawił ustawodawcy zwykłemu. Kształtowanie tego prawa ma więc przynajmniej częściowo charakter uznaniowy, co w szczególności oznacza, że ustawodawca nie może ignorować stanu finansów państwa jaki znajduje odzwierciedlenie w ustawie budżetowej na dany rok.

Podsumowując Prokurator Generalny stwierdził, iż art. 31 pkt 3 lit. a i b ustawy budżetowej na rok 1998 jest zgodny z art. 2 i art. 67 ust. 1 Konstytucji, zaś brak jego związku z art. 67 ust. 2 Konstytucji wyklucza jego ocenę w zakresie zgodności z tym wzorcem.

3. Pismem z 24 września br. stanowisko w sprawie zajął Marszałek Sejmu RP.

Na wstępie Marszałek podkreślił, iż zakwestionowany art. 31 pkt 3 lit. a i b ustawy budżetowej na rok 1998 nie naruszył art. 67 Konstytucji RP. Uchwalając zaskarżony przepis Sejm umożliwił dokonanie waloryzacji świadczeń emerytalno-rentowych według mechanizmu określonego w ustawie z 25 października 1996 r. Skarżący nie kwestionuje bowiem faktu, że na jego podstawie otrzymał zwaloryzowane świadczenie rentowe. Skarżący kwestionuje natomiast wysokość dokonanej waloryzacji renty rodzinnej.

Marszałek Sejmu RP zauważył, iż z dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że Sejm na tle art. 67 ust. 1 Konstytucji dysponuje dużym zakresem swobody regulacyjnej w zakresie określania zasad waloryzacji. Swoboda ta szczególnie wyraźnie rysuje się na tle specyfiki ustawy budżetowej, w której ustawodawca kształtuje dochody i wydatki państwa, które są wynikiem realizowanej przez aktualny układ polityczny w tym organie polityki gospodarczej państwa. Sejm uchwalając ustawę budżetową dokonuje zatem wyważenia interesu publicznego na płaszczyźnie dochodów i wydatków państwa. Kierując się tak pojętym interesem Sejm może zwłaszcza modyfikować treść istniejących regulacji z zabezpieczenia społecznego, w tym również na niekorzyść obywateli, pod warunkiem zachowania istoty prawa do renty lub emerytury. Do naruszenia tej istoty dochodzi zaś w dwóch przypadkach: po pierwsze, wówczas, gdy dokonana waloryzacja świadczenia prowadzi do naruszenia minimum życiowego podmiotu uprawnionego, a po drugie, wtedy, gdy dochodzi do całkowitego pozbawienia osób uprawnionych przysługujących im już uprawnień emerytalno-rentowych. Zważywszy, iż żaden ze wskazanych przypadków nie zachodzi w rozpoznawanej sprawie, należy przyjąć, że istota prawa skarżącego do waloryzacji przysługującej mu renty nie zachodzi.

Marszałek Sejmu odnotował także fakt, iż skarżący nie wykazał naruszenia art. 2 Konstytucji. Ogólne bowiem powołanie się na zasadę demokratycznego państwa prawnego,

ureczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej nie jest wystarczające, w sytuacji, gdy Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, iż podmioty powołujące się na ten przepis powinny dowieść, że doszło do naruszenia jednej z kilku zasad szczegółowych jakie zostały wywiedzione z tej ogólnej klauzuli przez orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Ogólnikowość zarzutu i brak szczegółowej argumentacji prawnej przesądza również o jego bezzasadności.

II

Na rozprawie 22 października 2001 r. skarżący oraz przedstawiciel Prokuratora Generalnego podtrzymali stanowiska zajęte w poprzednich stadiach postępowania.

Skarżący sprecyzował treść zarzutów, jakie formułuje wobec zakwestionowanych przepisów, wskazując m.in., że z orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K. 8/98 wynika zakaz uszczuplania realnej wartości rent i emerytur.

Przedstawiciel Prokuratora Generalnego podniósł formalne wątpliwości co do dopuszczalności skargi konstytucyjnej, kierowanej tylko przeciwko przepisowi ustawy budżetowej, a – w płaszczyźnie merytorycznej – zwrócił uwagę na swobodę parlamentu w ustalaniu mechanizmów waloryzacji świadczeń.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Skarga konstytucyjna dotyczy niewłaściwego, zdaniem skarżącego, ustalenia przez przepisy ustawy budżetowej na 1998 r. wskaźników określających waloryzację świadczeń emerytalno-rentowych. Zarazem skarżący zakwestionował cały mechanizm tej waloryzacji, ustalony przez ustawę z 25 października 1996 r. o waloryzacji emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw. Ponieważ jednak – mimo stosownego wezwania – skarżący nie sprecyzował w wymaganym terminie, jakie konkretne przepisy ustawy z 1996 r. czyni przedmiotem skargi konstytucyjnej, Trybunał Konstytucyjny (*postanowieniem z 18 kwietnia 2001 r., Ts 149/00*) ostatecznie odmówił nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej w zakresie dotyczącym tej ustawy.

Tym samym, przedmiotem skargi konstytucyjnej pozostał jedynie zarzut naruszenia Konstytucji przez art. 31 pkt 3 lit. a i b ustawy budżetowej na rok 1998. Trybunał Konstytucyjny, rozpatrując merytorycznie skargę konstytucyjną, jest związany ustaleniami podjętymi w toku wstępnej kontroli tejże skargi. W sprawie niniejszej oznacza to, że Trybunał Konstytucyjny nie ma podstaw do orzekania o konstytucyjności ustawy z 1996 r. Zważywszy jednak na fakt, że zaskarżony przepis ustawy budżetowej w znacznym stopniu odsyła do unormowań ustawy z 1996 r., a zwłaszcza jej art. 7, Trybunał Konstytucyjny uznał za niezbędne odniesienie się także do tych unormowań w zakresie koniecznym dla wydania rozstrzygnięcia.

Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że zarówno ustawa budżetowa na rok 1998, jak i ustawa z 1996 r. nie są już prawem obowiązującym, bo pierwsza wyczerpała swoje obowiązywanie w ramach roku budżetowego, a druga została uchylona przez ustawę z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (art. 195 pkt 11). Nie stanowi to jednak przeszkody dla rozpoznania niniejszej skargi konstytucyjnej, bo przepisy obu tych ustaw nadal stanowią podstawę dla ustalenia świadczeń przysługujących skarżącemu, w tym więc zakresie ich moc obowiązująca się utrzymuje.

2. Skarżący podnosi, że mechanizm waloryzowania emerytur i rent nie zapewniał utrzymania realnej ich wartości (co było gwarantowane w art. 2 ust. 1 ustawy z 1996 r.), m.in. dlatego, że przy dokonywaniu tej waloryzacji nie była brana pod uwagę jednorazowa wypłata, przyznawana (na podstawie art. 4 ust. 6 i 7 ustawy z 1996 r.) w sytuacji, gdy wskaźnik realnej emerytury i renty brutto w poprzednim roku okazywał się niższy od założonego w ustawie budżetowej. Nieuwzględnienie tej wypłaty przy naliczaniu waloryzacji oznaczało zawyżenie wskaźnika nominalnego wzrostu emerytury lub renty, a więc ustalenie waloryzacji na niższym poziomie.

Trybunał Konstytucyjny potwierdza swoje wcześniejsze stanowisko (wyrażone zwłaszcza w *orzeczeniach z: 20 listopada 1995 r., K. 23/95, OTK ZU Nr 3/1995, poz. 14; z 17 lipca 1996 r., K. 8/96, OTK ZU Nr 4/1996, poz. 32 i z 15 października 1997 r., K. 11/97, OTK ZU Nr 3-4/1997, poz. 39 oraz – już pod rządami obecnej Konstytucji – w wyrokach z: 22 czerwca 1999 r., K. 5/99, OTK ZU Nr 5/1999, poz. 100, 20 grudnia 1999 r., K. 4/99, OTK ZU Nr 7/1999, poz. 165 i 8 maja 2000 r., SK 22/99, OTK ZU Nr 3/2000, poz. 107*), iż prawo do waloryzacji świadczeń emerytalno-rentowych stanowi jeden z elementów konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego, gwarantowanego obecnie przez art. 67 ust. 1 Konstytucji. Oznacza to m.in., że musi istnieć mechanizm “utrzymywania świadczeń emerytalno-rentowych na odpowiednim poziomie wartości realnej, choć ustawodawca ma znaczną swobodę w doborze metod waloryzacji” (*SK 22/99, jw., s. 514*). Nie oznacza to jednak, że waloryzacja musi zawsze w sposób matematycznie dokładny odzwierciedlać zmiany wartości pieniądza i kosztów utrzymania. Zarówno bowiem z art. 67 ust. 1 zd. 2 Konstytucji (który powierza ustawie określenie “zakresu i form zabezpieczenia społecznego”), jak i z ogólnej odpowiedzialności parlamentu za nadawanie konkretnego kształtu socjalnym uprawnieniom obywateli, wynika pozostawienie parlamentowi znacznego stopnia swobody w kształtowaniu mechanizmu waloryzacji. Jak wskazano w wyroku z 22 czerwca 1999 r., K. 5/99 (*OTK ZU Nr 5/1999, s. 538*), sformułowanie art. 67 ust. 1 zd. 2 “akcentuje jeszcze wyraźniej szeroką swobodę działania pozostawioną parlamentowi w zakresie urzeczywistniania prawa do zabezpieczenia społecznego. Do ustawodawcy należy wybór rozwiązań, które uważa za optymalne z punktu widzenia potrzeb obywateli oraz wymogów rozwoju gospodarczego kraju. Swoboda wyboru nie jest jednak nieograniczona. Określając zakres prawa do zabezpieczenia społecznego ustawa nie może naruszyć istoty danego prawa, która określa jego tożsamość”. Jak zaś wynika z dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, o naruszeniu “istoty” prawa do zabezpieczenia społecznego można, w szczególności, mówić w dwóch sytuacjach: gdy w ogóle nie zostanie dokonana waloryzacja świadczeń w danym okresie czasu (na tej podstawie orzeczono niekonstytucyjność w sprawie *K. 8/96*), bądź gdy istniejące mechanizmy waloryzacji świadczeń są do tego stopnia niewystarczające, że wysokość tych świadczeń zostanie sprowadzona poniżej poziomu minimum życiowego.

Potwierdzając to stanowisko, Trybunał Konstytucyjny zauważa, że dopuszczalne są – wobec tego – takie ukształtowania mechanizmu waloryzacji, które nie będą nadawały jej pełnego (matematycznie proporcjonalnego) charakteru, pod warunkiem, że waloryzacja jako taka będzie dokonywana regularnie i nie nabierze pozornego charakteru, sprowadzającego wysokość rent i emerytur poniżej minimum egzystencji. Dotyczy to zwłaszcza sytuacji całościowej zamiany jednego systemu waloryzacji na inny system. O ile bowiem zmiany częściowe, prowadzące do obniżenia wskaźników waloryzacji mogą być rozpatrywane w perspektywie nakazu ochrony praw nabytych, to zmiana całościowa może być oceniana tylko w makroskali (i w tej makroskali Trybunał Konstytucyjny – w orzeczeniu *K. 23/95* – uznał konstytucyjność nowego mechanizmu waloryzacji wprowadzonego ustawą z 29 września 1995 r., a potem tylko powtórnego w ustawie z 1996 r.). Nawet więc jeżeli zgodzić się, że mechanizm waloryzacji przyjęty przez ustawę z 1996 r., wyłączając uwzględnienie jednorazowych wypłat przy kalkulowaniu tej

waloryzacji, nie zachowuje matematycznie proporcjonalnej wysokości wskaźnika waloryzacji, to nie oznacza to, że takie unormowanie jest *per se* niezgodne z konstytucją. O niezgodności z konstytucją można bowiem mówić dopiero w sytuacji, gdy dojdzie do naruszenia, wskazanej wyżej, “istoty” prawa do waloryzacji, a nie każde odstępstwo od matematycznych proporcji jest równoznaczne z takim naruszeniem. Prawda, że art. 2 ust. 2 ustawy z 1996 r. stwierdza, że celem waloryzacji emerytur i rent jest “zachowanie co najmniej ich realnej wartości”, ale jest to przepis rangi ustawowej, a nie konstytucyjnej i nie może stanowić samoistnej podstawy oceny innych przepisów ustawowych.

Trybunał Konstytucyjny uważa, że mechanizm waloryzacji, przyjęty w ustawie z 1996 r., a zwłaszcza pominięcie jednorazowych wypłat przy kalkulowaniu wskaźnika waloryzacji, choć mogło prowadzić do ustalenia wysokości świadczeń na niższym poziomie, to jednak nie poszło na tyle daleko, by uzasadnić naruszenie “istoty” prawa do waloryzacji. Tym samym, ustalenie tego mechanizmu pozostawało w ramach politycznego uznania ustawodawcy, które pozostaje poza zakresem rozstrzygnięć Trybunału Konstytucyjnego. Interwencja Trybunału możliwa jest tylko w sytuacji drastycznego naruszenia prawa do waloryzacji, wkraczającego w “istotę” tego prawa. Takiego zarzutu skarżący jednak ani nie stawia, ani – co ważniejsze – nie przedstawia argumentów, które mogłyby służyć jego uzasadnieniu. Można zgodzić się, że mechanizm waloryzacji, przewidziany w ustawie z 1996 r. był daleki od doskonałości (i m.in. dlatego zmieniono go w ustawie z 1998 r.), ale stanowił świadomie przyjęty przez ustawodawcę kompromis między potrzebami świadczeniobiorców a możliwościami budżetowymi państwa. Ocena trafności tego rozwiązania należy do dziedziny ocen politycznych (dokonywanych zwłaszcza przez wyborców), umyka natomiast kontroli prawnej, dokonywanej z punktu widzenia zgodności z konstytucją. Raz bowiem jeszcze trzeba podkreślić, że w dziedzinie kształtowania praw socjalnych konstytucja pozostawia ustawodawcy szeroki margines działania, a sposób wykorzystania tego marginesu nie może pozostawać bez związku z aktualnymi możliwościami finansowymi państwa. Jak bowiem wskazywano już w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, “w warunkach recesji gospodarczej (...), państwo może być zmuszone zmieniać obowiązujące regulacje prawne na niekorzyść, dostosowując zakres realizacji praw socjalnych do warunków ekonomicznych” (*K. 5/99, jw., s. 537*). Funkcja gwarancyjna przepisów prawa ubezpieczeń społecznych “nie może – z natury rzeczy – wyrażać się w tym, że obywatel nie powinien ponosić skutków ekonomicznych niepowodzeń swego państwa” (*wyrok z 16 czerwca 1999 r., P. 4/98, OTK ZU Nr 5/1999, s. 520*).

3. Dokonanie oceny ustawy z 1996 r. i zastosowanego przez nią mechanizmu waloryzacji, choć nie znajdujące – w tej sprawie – wyrazu w sentencji wyroku, jest niezbędne dla orzeczenia w kwestii konstytucyjności art. 31 pkt 3 lit. a i b ustawy budżetowej na 1998 r. Przepis ten nie ma samoistnego charakteru, bo w ustaleniu wskaźników odwołuje się do art. 7 ust. 1 ustawy z 1996 r., czyli – pośrednio – do mechanizmu wynikającego z zastosowania art. 4-7 tejże ustawy.

Trybunał Konstytucyjny nie uważa, by doszło w tym wypadku do naruszenia Konstytucji. Zasadą działania ustawodawcy budżetowego jest bowiem wykonywanie unormowań zawartych w ustawach szczegółowych, w tym wypadku – w ustawie z 1996 r. Niezgodność przepisów ustawy budżetowej z konstytucją może więc zajść albo w sytuacji, gdy owo wykonanie zostanie przeprowadzone w sposób nieprawidłowy (bo wtedy będzie można mówić o naruszeniu zasady ochrony zaufania obywatela do państwa) lub gdy wykonywane ustawy okażą się sprzeczne z konstytucją. Żadna z tych sytuacji nie zachodzi jednak w niniejszej sprawie. Z jednej strony, wyliczenie wskaźnika waloryzacji emerytur i rent w ustawie budżetowej zostało bowiem dokonane prawidłowo, w pełnej zgodzie z postanowieniami art. 4-7 ustawy z 1996 r., a z drugiej strony – nie ma podstaw do dopatrywania się niezgodności tych postanowień z Konstytucją.

Nie można więc twierdzić, że ustawodawca budżetowy miał obowiązek samodzielnego „uzupełnienia” wskaźników, ponad to, co wynikało z zastosowania szczegółowego mechanizmu, ustalonego w ustawie z 1996 r. Nie doszło bowiem ani do całkowitego wyłączenia waloryzacji świadczeń, ani do sprowadzenia ich do poziomu poniżej minimum życiowego.

Z tych względów nie ma podstaw dla uznania, że art. 31 pkt 3 lit. a i b jest niezgodny z art. 67 ust. 1 Konstytucji.

Nie ma natomiast powodu do orzekania o zgodności zakwestionowanego przepisu z art. 67 ust. 2 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny przypomina, że art. 67 ust. 2 dotyczy zupełnie innego zagadnienia, a skarga konstytucyjna w swej merytorycznej treści dotyczy wyłącznie zarzutu naruszenia art. 67 ust. 1.

4. Trybunał Konstytucyjny nie podziela też stanowiska skarżącego co do niezgodności art. 31 pkt 3 lit. a i b ustawy budżetowej z art. 2 Konstytucji. Zauważyć przede wszystkim należy, że skarga w sposób nader lakoniczny rozwija zarzut tej niezgodności, wskazując tylko, iż art. 2 określa Rzeczpospolitą Polską jako „państwo prawne urzeczywistniające zasady współżycia społecznego”. Pomijając już nieścisłość tego powołania, bo Konstytucja nigdzie nie wspomina o „zasadach współżycia społecznego”, trzeba zauważyć, że art. 2 Konstytucji uzyskał już na tyle bogatą treść orzeczniczą, iż nie można opierać skargi konstytucyjnej tylko na ogólnym zarzucie jego naruszenia. Zawsze konieczne jest konkretne wskazanie, jakie konkretne zasady, wynikające z klauzuli państwa prawnego zostały przez ustawodawcę naruszone. Dopóki skarżący tego nie sprecyzuje, Trybunał Konstytucyjny nie ma możliwości dokonywania oceny zgodności badanych przepisów z art. 2 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny nie może bowiem działać z urzędu i nie może zastępować skarżącego w formułowaniu zarzutów niekonstytucyjności.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.